



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Riskienhallinta tulosohtjaukseen kuuluvassa tulossopimuksen valmisteluvaiheessa ministeriöiden näkökulmasta

Aitta, Matti

2017 Laurea





Laurea-ammattikorkeakoulu

LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU

Yhdessä enemmän

Riskienhallinta tulosohtaukseen kuuluvassa tulossopi-
muksen valmisteluvaiheessa ministeriöiden näkökulmas-
ta

Aitta, Matti
Turvallisuusjohtaminen
Opinnäytetyö
Lokakuu, 2017

Matti Aitta

Riskienhallinta tulosohejaukseen kuuluvassa tulossopimuksen valmisteluvaiheessa ministeriöiden näkökulmasta

Vuosi 2017

Sivumäärä 78

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli ymmärtää ministeriöiden näkökulmasta, miten riskienhallinta huomioidaan eri ministeriössä tulossopimusten valmisteluvaiheessa, mitä eri tekijöitä tähän ilmiöön liittyy ja miten ne suhteutuvat toisiinsa. Tutkimuskysymykseksi asetettiin: ”Millä tavoin riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa ministeriön näkökulmasta?” Valtionhallinnossa on käytössä tulosohejausprosessi, jolla ministeriö ohjaa alaisuudessaan olevia virastoja sopimalla virastojen kanssa yhteisesti tulossopimuksen vuosittaisista tavoitteista neljän vuoden sykleissä. Tulostavoitteet johdetaan hallitsohejelmasta, virastojen lakisääteistä tehtävistä, hallinnonalan strategiasta sekä talousarviosta.

Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnalla pyritään varmistamaan oikeanlaisten tavoitteiden asettaminen sekä tunnistamaan ja hallitsemaan tavoitteiden saavuttamista uhkaavia riskejä. Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta ei ole nimenomaisesti säädetty laissa eikä ohjeistettu erikseen muutoin kattavissa tulosohejausohjeistuksessa, valtionhallinnossa annetuissa riskienhallinnan ohjeissa tai suosituksissa.

Tutkimuksen tarkoitus oli antaa suosituksia, millä tavoin tulosohejaavissa ministeriöissä voitaisiin kehittää tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa. Tutkimuksen tulosten ja suositusten pohjalta tullaan laatimaan yhteinen ohjeistus ministeriöille riskienhallinnan huomioimisesta tulossopimuksen valmisteluvaiheessa.

Opinnäytetyö tehtiin tapaustutkimuksena. Aineistonkeruumenetelmänä olivat teemahaastattelut ja analyysimenetelmänä oli laadullinen aineistolähtöinen sisältöanalyysi. Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys muodostui riskienhallinnan ja tulosohejausprosessin käsitteistä. Haastattelut tehtiin vuoden 2017 maaliskuun ja huhtikuun välisenä aikana. Tutkimusaineisto kerättiin teemahaastatteluilla ministeriöiden edustajilta, jotka valittiin ei-satunnaisesti hyödyntäen lumipallo- ja eliittiotantaa. Haastatteluista muodostui harkinnanvarainen näyte ja haastatellut henkilöt olivat roolinsa puolesta tulosohejauksen parhaita asiantuntijoita. Teemahaastatteluihin osallistui 19 henkilöä kahdeksasta ministeriöstä.

Tulosten perusteella kaikissa kahdeksassa ministeriössä riskienhallinta oli huomioitu tulossopimuksen valmisteluvaiheessa, mutta systemaattisesti sitä toteutettiin vain kahdessa ministeriössä. Näissä kahdessa ministeriössä riskienhallinta oli ohjeistettu riittävän kattavasti, millä myös voidaan edesauttaa riskienhallinnan hyödyntämistä päätöksenteon tukena.

Tulosten perusteella suositellaan, että tulosohejaavien ministeriöiden tulosohejaajien ja tulosohejauksen kehittämisestä ja koordinoinnista vastaavien tulisi arvioida, onko tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tehtävä riskienhallinta riittävän systemaattista, ja millä tavoin sitä voisi kehittää systemaattisempaan suuntaan. Lisäksi suositellaan, että he kehittäisivät omaan toimintaansa liittyvää riskienhallintaa systemaattisemmaksi. Lisäksi suositellaan, että he ohjeistaisivat virastojen tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta ja käsitteisivät tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvää riskienhallintaa niissä hallinnonalan laajuisissa yhteistyöryhmissä, joiden toimeksiantoon kuuluu tulosohejausprosessin ja riskienhallinnan kehittäminen. Tutkimuksen tulosten perusteella tässä mainitut suositukset lisäävät riskienhallinnan systemaattisuutta ja hyvien käytänteiden jakamista tulossopimuksen valmisteluvaiheessa.

Asiasanat: Valtionhallinto, riskienhallinta, tulosohejaus

Matti Aitta

Risk management in the preparation phase of the performance agreements from the ministries' point of view

Year	2017	Pages	78
------	------	-------	----

The aim of this thesis was to gain an understanding of how risk management is involved in the preparation phase of the performance agreements from the point of view of the ministries. My research question was: "How is risk management involved in the preparation phase of the performance agreements from the ministries' point of view?" The purpose of the study was to identify practical suggestions which could be implemented by the ministries to enable them to develop their risk management practices. The current risk management involved in the preparation phase of the performance agreements is neither directly regulated by the law nor specified in the comprehensive performance management guidance guidelines.

My thesis was conducted as a case study. The theoretical framework for the study was based on the following concepts: the performance management process and risk management. My data collection method comprised of thematic interviews with ministry representatives (nineteen participants in total from eight different ministries) who were selected by utilizing snowball and elite sampling. The interviewees were a "discretionary sample" and thus proved to be top experts in performance management and in their roles. The thematic interviews were conducted in person between March and April 2017 at the location(s) designated by the interviewees. I interpreted my results using qualitative content analysis

According to my findings, risk management was involved in the preparatory phase of the performance agreements in all eight ministries to some extent, but was however only systematically implemented in two. With this in mind, it is advisable that the remaining five of the eight ministries consider whether the risk management in the preparatory phase of their performance agreements is sufficiently systematic in relation to their own activities and how it could be developed to this end. Providing ministries and government agencies with further guidance which will encourage them to take risk management into consideration when preparing performance agreements, is something they could all greatly benefit from. It has therefore been arranged for such directives to be included as a supplement to the performance control manual.

It is further recommended that each ministry provide instructions for risk management practices and address their risk management in co-operation with the administrative sector; who are in part responsible for the development of performance management processes and risk management. In conclusion, and with reference to my results, I believe it would be of benefit to the ministries to enforce systematic risk management in their practices.

Keywords: government, risk management, performance management

Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymys	8
1.2	Tutkimuksen tarkoitus	9
1.3	Aiheen rajaus	9
2	Ministeriöiden rooli tehtävien toimeenpanossa tulohjaajana	10
3	Riskienhallinnan käsitteet tulohjauksessa	10
3.1	Ministeriöiden tulohjaus riskienhallintaprosessiin sovitettuna	12
3.2	Ministeriöiden tulohjauksen riskienhallintaan vaikuttava lainsäädäntö	15
3.3	Tulohjauksen riskienhallinnasta annetut suositukset ministeriöille	15
3.4	Riskienhallinnan huomioiminen ministeriöiden tulohjauksen kehittämisessä	17
3.5	Ministeriöiden tulohjauksen riskienhallintaan liittyviä aikaisempia tutkimuksia	19
4	Ministeriöiden tulohjaus käsitteenä valtionhallinnossa	20
4.1	Ministeriön tulohjaus tulossopimuksen valmisteluvaiheessa	22
4.2	Ministeriöiden tulohjausta säätelevä lainsäädäntö	25
5	Opinnäytetyössä käytetyt tutkimusmenetelmät	26
5.1	Tapaustutkimuksena tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinta ministeriöiden näkökulmasta	26
5.2	Teemahaastattelu aineistonkeruumenetelmänä	27
5.3	Otantamenetelmänä ei-satunnainen lumipallo- ja eliittiotanta	29
5.4	Teemahaastattelun aineistolähtöinen sisältöanalyysi	31
5.5	Tutkimuksen tulosten hyödyntäminen	32
5.6	Tutkimuksen luotettavuus	33
6	Tutkimuksen tulokset	34
6.1	Riskienhallinta ministeriöiden oman tulossopimuksen valmistelussa	35
6.2	Riskienhallinta tulossopimuksen valmisteluvaiheessa ministeriöiden näkökulmasta	39
6.3	Ministeriöiden ohjaustarve tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnalle	49
7	Johtopäätökset	52
7.1	Riskienhallinta kuuluu ministeriöissä tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen	52
7.2	Tämän tutkimuksen havaintojen luotettavuus ja suositukset	55
7.2.1	Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan lainsäädäntö ja suositukset	57
7.2.2	Riskienhallinnan systemaattisuus suositeltavaa ministeriöiden omassa toiminnassa	58

7.2.3 Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan ohjeistaminen suositeltavaa	59
7.2.4 Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan käsittely yhteistyöryhmissä suositeltavaa	61
7.3 Tutkimuksen tulosten hyödyntäminen ministeriöissä tulosohtauksen riskienhallinnassa	63
7.4 Jatkotutkimuksen aiheita	64
Lähteet	67
Kuviot..	70
Taulukot	71
Liitteet.....	74

1 Johdanto

Valtionhallinnossa ministeriöt ohjaavat alaisuudessaan olevia virastoja tulosohtauksen kautta. Tulosohtaus on sopimukseen perustuva ohtausmalli. Tulosohtauksella pyritään löytämään tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille sekä samalla kehittämään laadukkaita palveluita kustannustehokkaasti. (Siltanen 2017, 1.) Tulosohtausta on kehitetty aktiivisesti, ja viimeisin suuri muutos tulosohtauskäytännöissä on nelivuotiseen tulosohtausmalliin siirtyminen. Tulossopimukset laaditaan neljäksi vuodeksi kerrallaan hallituskausittaisen syklin mukaisesti (Valtiovarainministeriö 2012a, 9). Tulosohtausprosessiin kokonaisuudessaan sisältyy kolme vaihetta: valmistelu-, toimeenpano- ja seuranta-vaihe (Valtiovarainministeriö 2012b, 8). Valmisteluvaiheessa ministeriö ja virasto sopivat virastolle asetettavista tulostavoitteista ja kirjaavat nämä tulossopimukseen (Valtiovarainministeriö 2012b, 9).

Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmän (2017) mukaan nelivuotiseen malliin siirtyminen tuo mukanaan myös riskejä; suunnittelukauden alussa tehtyt väärät ja liian riskialttiit valinnat saattavat vaarantaa myös tulevien vuosien tavoitteiden saavuttamisen (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 12). Tavoitteiden saavuttaminen vaikuttaa osittain myös siihen, toteutuvatko ministeriön omat strategiset tavoitteet ja sitä kautta hallitusohjelmaan kirjatut tavoitteet (Valtiovarainministeriö 2005, 9 ja 24).

Valtiovarain controller -toiminto (2016) teki keväällä 2016 selvitykseen ministeriöiden riskienhallinnan tilasta. Selvityksen perusteella riskienhallinnan tilanne vaihtelee ministeriöiden välillä, mutta riskienhallinnan kehittämiseksi on kaivattu muun muassa yhteisiä menetelmiä ja malleja. (Valtiovarain controller -toiminto 2016, 1.) Riskienhallinnan teosten sekä suositusten mukaan riskienhallinnan tulisi olla mukana strategioita suunniteltaessa sekä tavoitteita asettaessa. Esimerkiksi Valtiovarain controller -toiminto (2017a) on maininnut ohjeessaan riskienhallinnan järjestämisestä, että riskienhallinnan tulisi kuulua osaksi organisaation prosesseja ja se olisi keskeistä sisällyttää mm. osaksi strategista suunnittelua, tulosohtausta sekä toiminnan ja talouden suunnittelua (Valtiovarain controller -toiminto 2017a, 2 - 3). Riskienhallinnan tulisi olla osa edelle mainittuja toimia, koska sen avulla voidaan tunnistaa, mitä riskejä asetetun tavoitteen saavuttamiseen liittyy, ja onko niitä mahdollista hallita. Riskienhallinta siis mahdollistaa omalta osaltaan tavoitteiden saavuttamisen. (Ilmonen, Kallio, Koskinen, & Rajamäki 2010, 73 - 74; Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 12.)

1.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymys

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli ymmärtää ministeriöiden näkökulmasta, miten riskienhallinta on mukana tulossopimusten valmisteluvaiheessa eri ministeriöissä, mitä eri tekijöitä tähän ilmiöön liittyy ja miten ne suhteutuvat toisiinsa. Tutkimuksessa tarkasteltiin eri ministeriöissä tehtyjen tulossopimusten riskienhallinnan systemaattisuutta riskienhallintaprosessin viitekehyksen (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 18), kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsitteiden (Ilmonen ym. 2010, 42 - 43) sekä Valtiovarain controller-toiminnon (2005) mainitseman riskienhallinnan vähimmäistason näkökulmista (Valtiovarain controller -toiminto 2005, 12). Tarkastelun kohteeksi otettiin myös se, millä tavoin ministeriöissä tehdään riskienhallintaa suhteessa valtionhallinnossa annettuihin ohjeisiin ja suosituksiin riskienhallinnasta ja millä tavoin eri ministeriöissä siitä on ohjeistettu. Ministeriöitä tarkasteltiin tästä viitekehyksestä erillisinä tapauksina. Tutkimuksessa tarkasteltiin lisäksi saatujen tuloksien saturoitumista ja niiden yleistettävyyttä suhteessa toisiinsa. Tutkimuskysymykseksi asetettiin: ”Millä tavoin riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa ministeriön näkökulmasta?” Tutkimus toteutettiin laadullisena toimintatapatutkimuksena. Aineistonkeruumenetelmä käytettiin teemahaastattelua.

Aiheen tutkimiselle oli tarvetta, koska lakisääteisesti valtion organisaatioiden tulee huolehtia siitä, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty asianmukaisesti sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta se vastaa (Talousarviolaki 1988/423, § 24 b). Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta ei ole nimenomaisesti säädetty laissa eikä ohjeistettu erikseen muutoin kattavissa tulosohjausohjeistuksessa, valtionhallinnossa annetuissa riskienhallinnan ohjeissa tai suosituksissa, vaikka niistä löytyy paljon suosituksia ja epäsuoria vaatimuksia riskienhallinnan toteuttamiseksi. Myös Valtiovarain controller -toiminnon (2016) tekemän selvitykseen perusteella riskienhallinnan tilanne vaihtelee ministeriöiden välillä myös tulosohjausprosessin osalta, ja riskienhallinnan kehittämiseksi on kaivattu muun muassa yhteisiä menetelmiä ja malleja. (Valtiovarain controller -toiminto 2016, 1.)

Opinnäytetyön tekijä työskentelee oikeusministeriössä ja on mukana riskienhallinnan kokonaisvaltaisessa kehittämisessä. Oikeusministeriön hallinnonala siirtyi nelivuotiseen tulosohjausmalliin vuoden 2015 aikana, jolloin ministeriön ja hallinnonalan tulossopimukset laadittiin ensimmäistä kertaa siten, että tavoitteet asetettiin tulevalle nelivuotiskaudelle (Oikeusministeriö 2016). Tässä yhteydessä keskusteltiin tulossopimuksen valmisteluun liittyvästä riskienhallinnasta, jonka merkitys korostuu monivuotisia suunnitelmia laadittaessa. Keskustelun yhteydessä tunnistettiin, etteivät riskienhallinnan elementit olleet systemaattisesti mukana tulosohjausprosessissa. Tämän keskustelun pohjalta muodostuivat opinnäytetyön aihe ja tutkimuskysymys, joita täsmennettiin yhteistyössä keskustelemalla oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa (Liite 1). Tämän opinnäytetyön tavoitteena ei ollut

viedä muutosta eteenpäin, vaan tuottaa ratkaisuehdotus havaittuun ongelmaan. Keskusteluiden pohjalta ongelmaksi tunnistettiin, ettei tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta ole ohjeistettu erikseen tulosohjauksen käsikirjassa eikä tulosohjauskorteissa eikä valti-onhallinnossa annetuissa riskienhallintaohjeissa tai suosituksissa. Kehittämistarpeeksi tunnistettiin tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan kehittäminen jäsentyneempään suuntaan ohjeistamalla siitä tunnistettujen kehittämiskohteiden, ministeriöissä vallitsevien hyvien käytänteiden sekä aiempiin tutkimuksiin ja teoriaan pohjautuvia ehdotuksien pohjalta. Aihe ja tutkimuskysymys valittiin niin, että niiden pohjalta olisi mahdollista antaa kehittämis-ehdotuksia sekä laatia lyhyt ja selkeä ohje tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta. (Oikeusministeriö 2017a; Oikeusministeriö 2017b.)

1.2 Tutkimuksen tarkoitus

Tutkimuksen tarkoitus oli antaa tunnistettuihin kehittämiskohteisiin, ministeriöissä vallitseviin hyviin käytänteisiin sekä aiempiin tutkimuksiin sekä teoriaan pohjautuvia ehdotuksia siitä, millä tavoin tulosohjaavien ministeriöiden tulosohjaajat ja tulosohjauksen kehittämisestä ja koordinoinnista vastaavat henkilöt voisivat kehittää tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa. Tutkimuksen lähtökohtainen ongelma oli se, ettei tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa ole erikseen ohjeistettu. Tutkimuksen tavoitteena oli pyrkiä tunnistamaan, millä tavoin eri ministeriöissä tehdään riskienhallintaa tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tulosohjattavien virastojen kanssa. Tutkimuksen kautta saatiin kattava kuva siitä, millä tavoin riskienhallinta on mukana eri ministeriöissä tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tulosohjattavien virastojen kanssa.

Tutkimuksen tulosten pohjalta annettiin tutkittuun tietoon perustuvia suosituksia tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan kehittämiseksi. Suosituksia esitellään opinnäytetyön viimeisessä luvussa. Tutkimustietoon perustuvia suosituksia laadittiin refleктоimalla tutkimuskysymykseen saatuja vastauksia ja tutkimuksen tuloksia aiempiin tutkimuksiin sekä teoriaan. Reflektointi tehtiin tarkastelemalla ja vertailemalla yksittäisten ministeriöiden vastailta saatuja tuloksia keskenään. Näitä vertailemalla oli mahdollista tunnistaa sellaiset yhteiset tekijät, joiden vaikutuksesta toisissa ministeriöissä riskienhallintaa tehtiin systemaattisemmin kuin toisissa.

1.3 Aiheen rajaus

Aihe rajattiin koskemaan tulosohjausprosessiin kuuluvaa tulossopimuksen valmisteluvaihetta ministeriöiden näkökulmasta. Tulossopimuksen valmisteluvaiheessa ministeriö ja virasto sopivat seuraavien vuosien tulostavoitteista (Valtiovarainministeriö 2012b, 8). Tulosohjausproses-

sin muut vaiheet olivat mukana siltä osin, kuin niillä on yhtymäkohtia tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen.

2 Ministeriöiden rooli tehtävien toimeenpanossa tulosohtjaajana

Ministeriöt kuuluvat valtioneuvoston organisaatioon, joka koostuu valtioneuvoston kansliasta sekä yhdestätoista ministeriöstä. Ministeriöitä ovat ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö. Nämä muodostavat Suomen valtioneuvoston. (Valtioneuvoston ohjesääntö 2003, 3 luku).

Hallitus käyttää Suomessa toimeenpanovaltaa, mikä tarkoittaa eduskunnan säätämien lakien sekä presidentin päätösten toimeenpanoa. Toimeenpano tehdään ministeriöissä, jotka vastaavat annettujen tehtävien toimeenpanosta toimialallaan. (Suomi.fi, 2016.)

Ministeri johtaa ministeriötä ja ohjaa ministeriönsä hallinnonala (Valtiovarainministeriö 2016, 49). Ministeriön ylin virkamies on kansliapäällikkö, joka johtaa ministeriön päivittäistä toimintaa (Valtiovarainministeriö 2016, 52). Virkamiehistä koostuva johtoryhmä valmistelee asioita kansliapäällikölle ja tukee häntä johtamisessa. Virkamiehistä koostuvan johtoryhmän tehtäviin kuuluu pääsääntöisesti ministeriön ja hallinnonalan toiminnan suunnittelu ja sen kehittäminen sekä tulosohtjaus. (Valtiovarainministeriö 2016, 57.)

Yksittäiset ministeriöt vastaavat omalla toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja oman hallinnonalaansa toiminnasta. Yksi ministeriöiden päätehtävistä on sen alaisen hallinnonalan strateginen ohjaus. Osana strategista ohjausta ministeriö ohjaa ja valvoo hallinnonalaansa kuuluvien virastojen ja laitosten toimintaa sekä seuraa näiden kehitystä. Ohjausta tehdään muun muassa tulosohtjauksen keinoin. Tulosohtjausprosessiin kuuluu tulostavoitteiden asettaminen sekä tulostavoitteiden ja määrärahojen käytön seuranta. Tulostavoitteista ja näiden saavuttamiseen tarvittavista resursseista sovitaan monivuotisissa tulossopimuksissa. (Valtiovarainministeriö 2016, 71.)

3 Riskienhallinnan käsitteet tulosohtjauksessa

Riskillä tarkoitetaan epävarmuuden vaikutusta tavoitteisiin eli poikkeamaa odotetusta. Vaikutus voi odotuksiin verrattuna olla joko myönteinen tai kielteinen. Riski kuvataan useimmiten viittaamalla tapahtumaan ja/tai seurauksiin, jotka ilmaistaan todennäköisyyden ja vaikutuk-

sen yhdistelmänä. (Valtiovarain controller -toiminto 2017b, 4; Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 4.)

Riskienhallinnalla tarkoitetaan systemaattista toimintaa riskien hallitsemiseksi niin, että hallintakeinot ovat optimaalisessa suhteessa niistä aiheutuviin kustannuksiin samalla kun organisaation toiminnalle asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Riskienhallintaprosessin vaiheita ovat toimintaympäristön määrittely, riskien arviointi ja riskin käsittely, riskien seuranta, katselmointi ja viestintä. Riskien arviointi pitää sisällään riskien tunnistamisen, riskianalyysin ja riskien merkityksen arvioinnin. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 14 ja 18).

Kokonaisvaltaisella riskienhallinnalla tarkoitetaan systemaattista riskienhallintaa, jossa riskienhallinta on yhdistetty osaksi normaalia toimintaa ja prosesseja. Kokonaisvaltainen riskienhallinta lähtee organisaation arvoista ja strategiasta, ja se huomioi myös ulkoiset vaatimukset. Näiden kautta muodostuvat tarkemmat tavoitteet huomioidaan riskienhallintapolitiikassa ja toimintaohjeissa. (Ilmonen ym. 2010, 42 - 43.) Organisaation tulisi laatia riskilajikohtaisia ohjeita. Niissä tulisi kuvata tarkasti, miten erilaisia riskilajeja tunnistetaan, arvioidaan, käsitellään ja miten niistä raportoidaan. Riskienhallinnan ohjeistamisen tavoitteena on edesauttaa riskienhallinnan hyödyntämistä tehokkaasti päätöksenteossa. (Ilmonen ym. 2010, 54 - 55.) Organisaatiossa käytössä oleva riskienhallintamalli tulee ottaa osaksi viraston johtamis- ja tulostavoitteiden saavuttamiseen. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 18). Valtiovarain controller -toiminnon suositus (2005) kuvaa systemaattisen riskienhallinnan vähimmäistasoa seuraavasti: ”Tehokkaimmillaan riskienhallinta on silloin, kun se on täysin integroitu osaksi tavanomaisia johtamisen ja toiminnan prosesseja sekä siten rakennettu sisälle toimintayksikön toimintoihin. Tällöin tärkeimmät riskit tunnistetaan, niiden merkitys arvioidaan ja tarvittavat riskiä hallitsevat ratkaisut tehdään kulloisenkin päätöksenteon ja toiminnan organisoimisen yhteydessä.” (Valtiovarain controller -toiminto 2005, 12.)

Riskienhallinnan tavoitteena on vahvistaa hyviä johtamis- ja hallintotapoja sekä aikaansaada luotettava perusta päätösten tekemiselle sekä organisaation toiminnalle. Riskienhallinnan onnistumisen kannalta johtamisrakenteiden ja -järjestelyiden tulee mahdollistaa riskienhallintamenettelyiden integroiminen osaksi normaalia toimintaa. Riskienhallinta on tärkeä osa tulostavoitteiden saavuttamista, johtamista, toiminnan ja talouden prosesseja sekä päivittävien toiminnan toteuttamista. Systemaattisesti toteutettu riskienhallinta auttaa myös strategioissa ja tulossopimuksissa määriteltujen tavoitteiden saavuttamisessa. (Valtiovarain controller -toiminto 2017b, 2.) Riskienhallinnalla on suuri merkitys strategisessa suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Näihin liittyy usein paljon oletuksia ja epävarmuutta, jotka pohjautuvat organisaation sen hetkiseen toimintaympäristöön ja siinä suunnittelukauden aikana tapahtu-

viin muutoksiin. Riskienhallinta tulisi kytkeä olennaiseksi osaksi näitä prosesseja, koska siten organisaatio pystyy tunnistamaan, mitä riskejä asetetun tavoitteen saavuttamiseen liittyy ja onko niitä mahdollista hallita. Tämä edesauttaa organisaatiota asettamaan sellaisia tavoitteita, jotka ovat tunnistetuista riskeistä huolimatta mahdollista saavuttaa. Organisaation on siis mahdollista ottaa tietoisia riskejä mahdollisuuksien saavuttamiseksi. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 11 - 12.)

Riskienhallinnan tulee olla kattavaa ja avointa. Organisaation eri tasoilla olevilla päätöksentekijöillä, asiantuntijoilla ja sidosryhmillä tulee olla riittävästi tietoa riskeistä. Näin riskienhallinta auttaa oikeanlaisten tavoitteiden asettamisessa ja saavuttamisessa sekä varmistaa niiden saavuttamisen. Riskienhallinnan tarkoitus on pyrkiä hallitsemaan toimintaan kohdistuvien epävarmuuksien vaikutuksia. Kaikkia epävarmuuksia ei kutienkaan voida hallita, mutta johdon tulisi määritellä riskienhallinnan laajuus. Riskienhallinnan tulee tuottaa havaittavissa olevaa lisäarvoa organisaation toiminnalle. Jotta riskienhallinnan tuoma lisäarvo voidaan havaita, tulee esimerkiksi hallintatoimenpiteiden toteuttamisen kustannukset sekä vaikutukset olla mitattavissa. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 13 - 14.)

Riskienhallinnan vastuiden tulee perustua organisaatiossa jo oleviin vastuisiin esimerkiksi työjärjestyksen tai taloussäännön mukaisesti. Mikäli riskienhallintaan liittyviä vastuita ei yhdistetä organisaation normaaliin toimintaan liittyviin vastuisiin, tulee siitä helposti irrallinen osa muuta toimintaa. (Valtiovarain controller -toiminto 2017b, 2.)

3.1 Ministeriöiden tulosohejaus riskienhallintaprosessiin sovitettuna

Tarkastelemalla riskienhallinta- ja tulosohejausprosessin pelkistettyjä vaiheita rinnakkain, on mahdollista löytää yhteydet prosessien eri vaiheiden välillä (Kuvio 1). Riskienhallintaprosessin kolme ensimmäistä vaihetta liittyvät tulosohejausprosessin ensimmäiseen vaiheeseen, eli tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen (Valtiovarainministeriö 2012b, 8). Riskienhallintaprosessin kolme ensimmäistä vaihetta ovat toimintaympäristön määrittely, riskien arviointi ja riskin käsittely (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 18). Tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen kuuluu tulossopimuksen valmistelu sekä tulostavoitteiden asettaminen (Valtiovarainministeriö 2017c). Riskienhallintaprosessin neljänteen vaiheeseen kuuluu riskien seuranta, katselmointi ja viestintä (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 18). Tämä vaihe liittyy tulosohejausprosessin toiseen ja kolmanteen vaiheeseen, joita ovat tulossopimuksen toimeenpano- ja seurantavaihe (Valtiovarainministeriö 2012b, 8).



Kuvio 1: Riskienhallinta- ja tulosohjausprosessin vaiheet yhdistettynä (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 19; Valtiovarainministeriö 2012b, 8)

Riskienhallintaprosessin ensimmäinen vaihe on organisaation sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön tunnistaminen ja määrittely (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 19). Sisäisellä toimintaympäristöllä tarkoitetaan niitä sisäisiä tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa toimintaan tai tavoitteiden saavuttamiseen. Näitä ovat muun muassa hallintotapa, strategiat, prosessit, organisaation kulttuuri ja tietojärjestelmät. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2016, 27.) Ulkoisella toimintaympäristöllä tarkoitetaan niitä ulkoisia tekijöitä, jotka pitää ottaa huomioon tavoitteita asetettaessa ja riskejä arvioidessa. Näitä ovat muun muassa kansalaiset, asiakkaat ja muut ulkoiset sidosryhmät. Ulkoista toimintaympäristöä määriteltäessä tulee lisäksi huomioida keskeinen organisaation tavoitteisiin vaikuttava kehitys yhteiskunnassa. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2016, 28.)

Riskien arviointi on merkittävä osa riskienhallintaprosessin kokonaisuutta. Sen avulla organisaatio voi ottaa harkittuja riskejä, koska kokonaisuuteen liittyvät taustatiedot ovat selvillä ja niitä on arvioitu. (Ilmonen ym. 2010, 96.) Riskien arviointi pitää sisällään riskien tunnistamisen, riskianalyysin ja riskien merkityksen arvioinnin (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 18; Juvonen ym. 2014, 18). Riskien tunnistamisen tavoitteena on havaita ja kuvata kaikki riskien arvioinnin kohteen kannalta merkittävät riskit. (Juvonen ym. 2014, 19). Riskianalyysivaiheessa analysoidaan potentiaalisten riskien vaikutuksen suuruutta riskiarvioinnin kohteelle ja samalla mietitään, millä todennäköisyydellä riski voisi realisoitua aiheuttaen arvioituja vaikutuksia. Riskin vaikutusta ja toteutumisen todennäköisyyttä voidaan arvioida numeerisesti tai sanallisesti. (mm. Ilmonen ym. 2010, 100 ja 103.) Riskien merkitystä

arvioitaessa läpikäydään ja tunnistetaan, mitkä riskeistä on arvioitava tai analysoitava uudelleen, mille ei tarvitse tehdä mitään ja mitkä riskit tulee ottaa mukaan käsittelyvaiheeseen, jossa tehdään päätös riskien hallitsemisen osalta. Päätökset tehdään analyysin tulosten ja organisaation riskienhallintapolitiikan vaatimusten perusteella. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 25 - 26.) Riskien arviointi tulisi ajoittaa siihen vaiheeseen, kun strategiset tavoitteet tai vuositavoitteet on luonnosteltu, jotta niitä voidaan hyödyntää riskienarvioinnin taustamateriaalina. Riskienhallintaprosessi tulee kuitenkin ajoittaa riittävän varhaiseen vaiheeseen, jotta siinä tehtyt havainnot ehditään huomioimaan lopullisia strategiavaihtoehtoja valittaessa. (Ilmonen ym. 2010, 73 - 74.) Myös Valtiovarain controller -toiminto (2005) korostaa riskien tunnistamisen tärkeyttä tavoitteiden asettamisen yhteydessä. Tavoitteita uhkaavien riskien tunnistamisen edellytys on, että organisaation toiminnan suunnittelu, seuranta, ohjaus ja näihin liittyvä tavoitteiden määrittely on johdonmukaista. (Valtiovarain controller -toiminto 2005, 27.)

Riskien käsittelyvaiheessa riskit priorisoidaan ja niille määritellään hallintakeinot. Riskienhallintakeinoja ovat riskin pienentäminen, riskin siirtäminen, riskin poistaminen tai hyväksyminen omalle vastuulle (Ilmonen ym. 2010, 116.) Merkittävin riskienhallintakeino on riskin pienentäminen, jolla pyritään pienentämään riskin todennäköisyyttä tai vaikutusta (Juvonen ym. 2014, 14). Riskien käsittelyssä pyritään löytämään sellaisia hallintakeinoja, joiden kustannukset ovat tasapainossa suhteutettuna riskiin ja saavutettavaan hyötyyn. Tämän vaiheen lopputuloksena syntyy riskienhallintasuunnitelma, johon kirjataan analysoitu riski, valittu riskienhallintatoimenpide, vastuutaho sekä aikataulu hallintatoimenpiteen toteuttamiselle. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 26 - 27; Ilmonen ym. 2010, 116 - 117.)

Joissakin tapauksissa riskiä ei voida pienentää, jolloin vaihtoehtoiksi jää riskin hyväksyminen omalle vastuulle tai riskialttiin toiminnan lopettaminen. Mikäli riski hyväksytään omalle vastuulle, voidaan sen toteutumisen seurauksiin pyrkiä varautumaan esimerkiksi ottamalla sen varalle vakuutuksia, huomioimalla tunnistettu riski tehtävissä sopimuksissa tai pyrkimällä muuten hallitsemaan vahinkojen seuraukset esimerkiksi jatkuvuussuunnitelmin. (Ilmonen ym. 2010, 117 ja 119.) Toiminnan lopettaminen tulee kyseeseen usein vain sellaisten riskien osalta, jotka vaikuttavat suoraan ympäristöön tai ihmisten henkeen ja terveyteen (Ilmonen ym. 2010, 119). Myös arvioitaessa uuden toiminnan käynnistämiseen liittyviä riskejä suhteutettuna saavutettavaan hyötyyn, voidaan riskiarvion perusteella päättää pidättäytyä liian riskialttiista toiminnasta (Ilmonen ym. 2010, 13 - 14).

Riskienhallintaprosessin viimeiseen vaiheeseen kuuluu riskien seuranta, katselmointi ja viestintä. Tämän vaiheen tavoitteena on varmistaa riskienhallintakeinojen tehokkuus ja seurata sekä varmistaa sovittujen hallintakeinojen toteutuminen. Tämän mahdollistamiseksi tulee

määritellä riittävät riskienhallinnan seurannan ja raportoinnin prosessit, joihin aikataulutetaan myös riskien sekä toimintaympäristön muutosten kehittymisen seuranta ja päivittäminen. Organisaation tulee myös nimetä vastuutahot, jotka vastaavat mainittujen toimien toteuttamisesta. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 28.)

3.2 Ministeriöiden tulosoajauksen riskienhallintaan vaikuttava lainsäädäntö

Talousarviolaki (423/1988) ja -asetus (1243/1992) sisältävät riskienhallinnan kannalta merkittävimmät säädökset liittyen tulosoajaukseen ja tulostavoitteiden asettamiseen. Lisäksi niissä määritellään, kuinka valtion taloutta tulee hoitaa. Näissä läpikäydään myös vaatimukset tulosoajaukselle ja tulostavoitteiden asettamiselle osana ministeriön toiminnan ja talouden suunnittelua sekä kehusehdotusten valmisteluun liittyviä toimia talousarvioehdotukseen. (Talousarvioasetus 1992/1243; Talousarviolaki 1988/423.)

Talousarviolain (423/1988) pykälä 24 b velvoittaa valtion organisaatiota huolehtimaan, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta se vastaa (Talousarviolaki 1988/423, § 24 b). Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan talousarvioasetuksen (1243/1992) 69 §:n mukaan niitä menettelyitä, joilla valtion organisaation johdoto huolehtii talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin sisältyviin riskeihin liittyvän toiminnan lainmukaisuudesta, varojen turvaamisesta, toiminnan tuloksellisuudesta sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta (Talousarvioasetus 1992/1243, 69 §).

Talousarvioasetuksen (1243/1992) pykälän 69 b mukaan valtion organisaatioilla tulee olla taloussääntö. Saman pykälän 2 momentin mukaan taloussäännössä tulee antaa tarkemmat määräykset taloushallinnon organisaatiosta ja tehtävistä, menettelyistä ja vastuista sekä muista olennaisesti sisäiseen valvontaan ja siihen kuuluvaan riskienhallintaan vaikuttavista seikoista. Lisäksi talousarvioasetuksen (1243/1992) 65 §:n 7 momentti velvoittaa valtion organisaatioita laatimaan vuosittaiseen tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen. Toimintakertomuksen tulee sisältää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä, ja sen perusteella tulee laatia lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. (Talousarvioasetus 1992/1243, 65 ja 69 b §.)

3.3 Tulosoajauksen riskienhallinnasta annetut suositukset ministeriöille

Talousarviolain (423/1988) 24 f §:n mukaan controller -toiminnon tehtävänä on osana hallituksen vuosikertomuksen valmistelua varmistaa, että se antaa oikeat ja riittävät tiedot. Valtiovarain controller -toiminnon tehtäviin kuuluu myös valtion tilinpäätösraportoinnin ja muun

valtiontalouden ja tuloksellisuuden raportoinnin ja arvioinnin sekä sisäisen valvonnan kehittäminen ja yhteensovittaminen (Talousarviolaki 423/1988, 24 f §).

Valtiovarain controller -toiminnon antaman sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevan suosituksen (2005) mukaan sisäinen valvonta tarkoittaa valtion organisaation ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä, organisaatioratkaisuja ja toimintatapoja, joilla pyritään saamaan kohtuullinen varmuus toiminnan ja talouden lainmukaisuudesta, talousarvion noudattamisesta ja varojen turvaamisesta, toiminnan tuloksellisuudesta sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan hyvä järjestäminen valtion organisaatiossa edesauttaa tilivelvollisuuden toteutumista varmistamalla, että olennaiset politiikka-alueisiin, ohjelmiin ja tehtäväalueisiin sisältyvät riskit on tunnistettu ja arvioitu sekä niitä hallitaan tarkoituksenmukaisesti. Tehokkaasti toteutettuna sisäinen valvonta ja riskienhallinta parantavat valtion organisaation tuloksia tukemalla oikeaan tietoon perustuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa samalla kun se varmistaa toiminnan laillisuuden ja resurssien tehokkaan käytön. (Valtiovarain controller -toiminto 2005, 8.)

Talousarvioasetuksen (1243/1992) 71 §:ssä määritellään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan tehtävät. Se toimii ministeriöiden virkamiesjohdon ja valtiontalouden tarkastusviraston yhteisenä foorumina sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kysymyksissä. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Valtiovarain controller -toiminnon virkamiehet toimivat puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana. Neuvottelukunnan tehtävänä on seurata ja arvioida sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan järjestämisen tilannetta, kehittymistä ja kehittämistarpeita ja tehdä näihin liittyviä kehittämisalioitteita. Neuvottelukunta yhteensovittaa eri valtion organisaatioiden toimenpiteitä sisäisessä valvonnassa, kerää niitä ja levittää hyviä käytänteitä edelleen. (Talousarvioasetus 1243/1992, § 71; Valtiovarainministeriö 2017b.)

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta laati vuonna 2005 suosituksen valtion organisaatioiden sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan peruslähestymistavoista sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnista. Suosituksessa kuvataan vuosittaisen tilinpäätöksen yhteydessä tehtävään toimintakertomukseen kuuluvan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausuman tekemistä helpottava arviointikehikko. (Valtiovarain controller -toiminto 2005.)

Suosituksessa (2005) ei kuvata tai ohjeisteta riskienhallinnan menetelmiä yksityiskohtaisesti, eivätkä suosituksessa kuvatut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetelmät ole velvoittavia. Talousarviolain (423/1988) 24 f §:n nojalla Valtiovarain controller -toiminto kuitenkin suosittelee, että valtion virastot hyödyntävät kuvattuja menettelyitä ja arviointikehikkoa si-

säisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman valmistelemissa. Näitä hyödyntämällä valtion organisaatioilla on mahdollista antaa lain tarkoittamat oikeat ja riittävät tiedot valtion taloutta ja tilinpäätöstietoja varten, niin että ne ovat saatavilla ja hyödynnettävissä valtion taloutta ja toiminnan ohjausta koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa. (Valtiovarain controller -toiminto 2005, 6.)

Suosituksessa kuvattu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko on tarkoitettu valtionhallinnon johdon työvälineeksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden ja riittävyyden arviointiin sekä olennaisimpien kehittämistarpeiden tunnistamiseen (Valtiovarain controller -toiminto 2005, 3). Arviointikehikossa käydään läpi tulostavoitteiden asettamista ja suositellaan tunnistamaan, arvioimaan ja hallitsemaan tavoitteiden saavuttamista uhkaavia riskejä jo tavoitteita asetettaessa (Valtiovarain controller -toiminto 2005, 27).

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan tehtäviin kuuluu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilan ja kehittymisen seuranta. Keväällä 2016 neuvottelukunta selvitti ministeriöiden riskienhallinnan tilaa ja riskienhallintapolitiikan tarvetta. Selvityksen perusteella tilanne vaihtelee ministeriöiden välillä, mutta riskienhallinnan kehittämiseksi on kaivattu muun muassa yhteisiä menetelmiä ja malleja. Selvityksen tulosten perusteella neuvottelukunta päätti valmistella riskienhallintapolitiikkamallin. (Valtiovarain controller -toiminto 2017b, 2.)

Valtiovarain controller -toiminto antoi suosituksensa riskienhallintapolitiikkamallista 3.5.2017. Se sisältää mallin ja ohjeet valtion organisaatioille riskienhallintapolitiikan valmistelun ja muun riskienhallinnan kehittämisen tueksi. Mallissa määritellään riskienhallinnan yleiset tavoitteet, vastuut ja toteutuksen keskeiset periaatteet. Mallin tavoitteena on tukea riskienhallinnan kehittämistä valtion organisaatioissa sekä selkeyttää ja yhtenäistää riskienhallinnan käsitteitä, periaatteita, tavoitteita, organisointia, vastuita ja toimintatapoja. Kokonaisuuden kannalta mallin luomisen tavoitteena on varmistaa, että valtion organisaatioilla on ajantasainen, oikea ja riittävän kattava käsitys riskeistään päätöksentekoaan varten sekä selkeästi määritellyt riskienhallinnan vastuut ja seurantajärjestelmä. Riskienhallintapolitiikkamallissa läpikäydään riskienhallinnan perusteet sekä hyödyt ja kannustetaan riskienhallinnan hyödyntämiseen myös osana strategista suunnittelua, toiminnan ja talouden suunnittelua sekä tulosoajasta (Valtiovarain controller -toiminto 2017b, 6).

3.4 Riskienhallinnan huomioiminen ministeriöiden tulosoajauksen kehittämisessä

Vuonna 2005 julkaistiin tulosoajauksen käsikirja. Käsikirja laadittiin Valtiovarain controller -toiminnon, ministeriöiden sekä useiden virastojen yhteistyönä. Käsikirjassa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti tulosoajaus- ja tilivelvollisuusudistuksen keskeisimpiä periaatteita, uusien

talousarviosäännösten soveltamista ja valtion eri organisaatioiden hyviä tulosohjauskäytäntöjä. Käsikirja laadittiin työvälineeksi tulosohjausmenettelyyn osallistuville tahoille, jotka vastaavat sen kehittämisestä valtion organisaatioissa. (Valtiovarainministeriö 2005.) Tulosohjauksen käsikirjassa (2005) mainitaan, että sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan tulisi olla osa organisaation toiminnan ohjausta ja johtamista. (Valtiovarainministeriö 2005, 78).

Tulosohjauksen käsikirjassa (2005) puhutaan arviointitoiminnasta ja sen kehittämisestä myös tulostavoitteiden asettamisen näkökulmasta. Arviointitoiminta on merkityksellistä tulosohjausprosessin ylläpitämisen ja siihen liittyvien riskien hallinnan kannalta. Tulosohjauksen käsikirjan (2005) mukaan tulosohjaukseen liittyy aina vaara tavoitteiden asettamisesta sellaisiksi, että niiden saavuttaminen onnistuu helposti. Tavoitteiden asettamisessa ja niiden seurannassa tulee aina tehdä valintoja ja arvioinneilla voidaan tarkastella, ovatko valinnat olleet oikeita. Arviointitoiminnalla voidaan siis tarkastella näihin valintoihin liittyviä riskejä ja sitä, miten niitä voitaisiin hallita. (Valtiovarainministeriö 2005, 107.)

Tulosohjausprosessia kehitettiin tulosohjausverkoston toimesta tulosohjauksen kehittämishankkeessa 2012. Sen yhteydessä päivitettiin myös tulosohjauksen käsikirjaa. Kehittämishankkeen tavoitteena oli muodostaa tulosohjauksesta kaikille ministeriöille yhteiset periaatteet ja toimintatavat sekä saada tulosohjauksesta strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää. Kehittämistyön tuloksena luotiin tulosohjauskortit tukemaan ja päivittämään vuoden 2005 käsikirjaa. (Valtiovarainministeriö 2012a.)

Tulosohjauksen kehittämisen lähtökohtana oli strategialähtöisyyden ja johtamisen vahvistaminen. Strateginen johtaminen määritellään kykyä analysoida toimintaympäristöä pitkällä aikajänteellä ja mahdollistaa oikeiden strategisten valintojen tekeminen, jotta löydettäisiin konkreettiset keinot vision saavuttamiseksi. (Valtiovarainministeriö 2012b, 6.)

Tulosohjauksen kehittämishankkeen yhteydessä päätettiin jatkaa tulosohjausverkoston toimintaa ja kehittää sitä edelleen niin, että verkostoon kuuluvilla henkilöillä on selkeämpi rooli verkoston toiminnassa ja kehittämisessä. Lisäksi verkoston toimintaa kehitettiin niin, että verkosto toimii tulosohjausprosessin uudistamisen toimeenpanon tukena ja arviointiapuna, tiedonvälitys- ja vuorovaikutuskanavana sekä tulosohjaajien keskinäisenä tukiverkostona. Tulosohjausverkoston tehtävänä on seurata hallinnonalojen tulosohjauskäytäntöjä sekä niiden uudistamista. Verkosto mahdollistaa vuorovaikutuksen ja parhaiden käytäntöjen levittämisen yli hallinnonalarajojen. Tulosohjausverkoston yhteyteen muodostettiin lisäksi työvaliokunta. Työvaliokuntaan kuuluu henkilöitä kaikista ministeriöistä. Nämä henkilöt toimivat oman ministeriönsä ylimmän johdon tukena ja vastaavat koko hallinnonalan tulosohjauksen laadun ohjauksesta. Heidän tehtävänä on omassa ministeriössään on tukea ja kehittää yhteisten tulosoh-

jausmenettelyiden käyttöönottoa hallinnonalalla. Lisäksi heidän tehtävänä on valvoa ja kehittää ministeriön ja tulosohjattavien virastojen suunnittelu-, seuranta- ja raportointijärjestelmien toimivuutta ja riskienhallintaa. (Valtiovarainministeriö 2012a, 20 ja 48.)

Uudistetun tulosohjauksen keskeisin muutos on se, että tulosohjaukseen otetaan hallituskaussittainen nelivuotinen sykli aiemman yhden vuoden sijaan. Tavoitteena on seurata tavoitteiden toteutumista vuosittain; vuotuisissa tarkistuksissa arvioidaan, onko kehitys mennyt oikeaan, koko syklille asetettujen tavoitteiden, suuntaan. (Valtiovarainministeriö 2012a, 17.)

3.5 Ministeriöiden tulosohjauksen riskienhallintaan liittyviä aikaisempia tutkimuksia

Aikaisempia tutkimuksia tulosohjauksen tai tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta ei löytynyt. Tässä luvussa esitellään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan tekemän selvityksen keskeisiä tuloksia.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta aloitti valtion riskienhallintapolitiikkamallin valmistelun 2016 ja julkaisi sen 2017. Valmisteluvaiheen alussa neuvottelukunta selvitti ministeriöiden riskienhallinnan nykytilaa ja menetelmiä. Selvitys toteutettiin kyselyllä ja sen tavoitteena oli arvioida, millainen suositus tai malli riskienhallintapolitiikasta tulisi laatia. Kaikki ministeriöt vastasivat kyselyyn. Selvityksen tuloksien perusteella usealla ministeriöllä riskienhallinta on mainittu osana toiminnan ja talouden suunnittelun sekä seurannan prosessia. Se oli muun muassa osana tulossuunnittelua, tulossopimusvalmistelua, tulosneuvotteluita, tulostavoitteiden ja talouden toteutumisen seurantaan sekä toteutumista. Selvityksen tuloksissa mainitaan, että riskienhallinnan koordinointi ja käytännön organisointi oli keskitetty sisäiseen tarkastukseen, kehittämysyksikköön sekä hallinto- tai taloushallintoyksikköön. Selvityksen tuloksien mukaan riskienhallinnan menettelyitä on yleisimmin määritelty työjärjestyksissä ja taloussäännöissä. Joissakin ministeriöissä riskienhallinnan menettelyitä oli määritelty tietoturvapoliitikassa, riskienhallinnan toimintatapamallissa, sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, suunnittelun käsikirjassa, hanke- tai projektiohjeistossa, tietoriskien arviointiohjeessa tai ICT:n ja varautumiseen liittyvissä tarkemmissa ohjeistuksissa. (Valtiovarain controller -toiminto 2016, 1.)

Selvityksestä saatujen tulosten mukaan ministeriöissä ei ollut juurikaan järjestetty erillistä riskienhallintakoulutusta. Riskienhallinta oli kuitenkin ollut esillä muissa yhteyksissä, esimerkiksi erikseen johdolle ja esimiehille tai tietoturvakoulutuksen yhteydessä. Tulosten perusteella ministeriöt olivat toivoneet riskienhallintaan liittyvää koulutusta erityisesti substanssivirkamiehille ja johdolle. Lisäksi selvityksen tuloksissa oli noussut esiin, että muutamalla ministeriöllä on riskienhallinnan kehittämiseen liittyen hallinnonalan verkostoja tai tapaamisia. Kyselyn tuloksissa oli noussut esiin myös tulosohjauksen riskienhallintaan liittyviä asioita. Ky-

selyn tuloksien perusteella tulosohjaukseen liittyvää riskienhallintaa tehtiin vaihtelevasti. Osalla ministeriöistä riskienhallinta oli mukana tulosohjausprosessissa, ja myös tulossopimuksissa oli huomioitu riskienhallinnan näkökulma. Osalla taas riskienhallintaa hyödynnettiin vain tarvittaessa merkittävimpien tavoitteiden yhteydessä. Muutamalla ministeriöllä riskienhallinta ei ollut millään tavoin mukana tulosohjauksessa tai asiasta ei ollut erikseen mainittu. Selvityksen tuloksissa oli lisäksi noussut esiin, että riskienhallinta on usein mukana tilinpäätöskannanoton yhteydessä ja siinä esiin tulleita ongelmia käsiteltiin tulosneuvotteluissa. (Valtiovarain controller -toiminto 2016, 2.)

Kyselyssä tiedusteltiin myös ministeriöiden riskienhallintaan liittyviä kehittämistarpeita. Selvityksen perusteella ministeriöt olivat kaivanneet riskienhallinnasta yhteisiä ohjeita ja malleja sekä ehdottaneet, että tulosohjaukseen liittyvää riskienhallintaa olisi hyvä ohjeistaa tulosohjauksen käsikirjassa (Valtiovarain controller -toiminto 2016, 5.) Lisäksi ministeriöt olivat ehdottaneet, että riskienhallinnan vastuuhenkilöiden tulisi verkostoitua ja kehittää toimintaa yhdessä sekä jakaa hyviä käytänteitä (Valtiovarain controller -toiminto 2016, 7).

Tässä luvussa kerrottiin, mitä tulosohjausprosessissa tarkoittaa kokonaisvaltainen ja systemaattinen riskienhallinta sekä riskienhallintaprosessi ministeriöiden riskienhallintaohjeiden, suositusten ja lainsäädännön näkökulmasta. Luvussa nostettiin erikseen esiin Valtiovarain Controller -toiminnon antamat suositukset sekä Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmän antamat ohjeet, koska ne on suunnattu suoraan ministeriöille ja muille valtionhallinnon toimijoille sovellettavaksi omaan toimintaan. Lisäksi luvussa kuvattiin tulosohjauksen kehittämistyön yhteydessä laaditut tulosohjausohjeet ja tulosohjauksen käsikirja siltä osin, kun niissä on ohjeistettu tulosohjauksen sekä tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa. Viimeisessä luvussa kerrottiin Valtiovarain controller -toiminnon tekemästä selvityksestä ministeriöiden riskienhallinnan tilanteesta mistä nostettiin esiin sen keskeisiä tulosohjauksen ja tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaan liittyviä teemoja. Tässä luvussa kuvattuja teemoja hyödynnettiin teemahaastattelulomakkeen laatimisessa riskienhallinnan osalta sekä työn johtopäätöksissä, jossa saatuja tuloksia reflektoitii ja tarkasteltiin näiden teemojen valossa.

4 Ministeriöiden tulosohjaus käsitteenä valtionhallinnossa

Lehto (1992) määrittää tulosohjauksen tavoitteen yksinkertaistetusti pyrkimykseksi määritellä ja toteuttaa yhteiskunnan kannalta edullinen julkisen palvelutuotannon rakenne ja laajuus. Ministeriöt ohjaavat alaisuudessaan olevia virastoja määrittelemällä niille sopivat tulostavoitteet, jotka ovat mitattavissa ja joiden toteumista voidaan arvioida (Lehto 1992, 14.)

Lumijärvi & Salo (1996) määrittelevät tulosohjausta laajemmin kolmella eri tasolla. Matalimmalla tasolla tulosohjausjärjestelmä tarkoittaa virastojen sisäistä ohjausjärjestelmää, jossa esimies pyrkii päivittäisessä johtamisessa kohdistamaan resurssit oikea-aikaisesti oikeisiin tavoitteisiin sekä sitouttamaan henkilöstönsä tulostavoitteiden toteuttamiseen. Keskimmäisellä tasolla tulosohjausjärjestelmällä tarkoitetaan ministeriön ja sen alaisten virastojen ohjaussuhdetta. Tällä tasolla tulosohjauksella tarkoitetaan hallinnonalakohtaisia päätöksenteko-, koordinaatio- sekä sopimisprosesseja, joilla ministeriöt pyrkivät varmistamaan, että niiden alaiset virastot toimivat mahdollisimman tehokkaasti. Korkeimmalla tasolla tulosohjausjärjestelmään kytketään myös eduskunnan ja valtioneuvoston hallinnonohjausroolit. Talousarviosta muodostuu näin eduskunnan keskeinen tulosohjauksen väline ja eduskunnan rooli muuttuu hallinnonvalvojasta tuloksellisuuden arvioijaksi. (Lumijärvi & Salo 1996, 16 - 17.)

Valtiovarainministeriön tulosohjaushankkeen käsikirja (2012) määrittelee valtiohallinnon tulosohjauksen kolmella tekijällä; ensimmäisen mukaan toiminnalla saadaan aikaan halutut vaikutukset kustannustehokkaasti, toisen mukaan voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvässä tasapainossa keskenään ja kolmannen mukaan tulosohjaus on vuorovaikutteinen sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli. (Valtiovarainministeriö 2012b, 3.)

Tulosohjauksen käsikirjan (2005) mukaan tulosajattelun lähtökohta on julkisen toiminnan tuloksien punnitseminen ja arvioiminen sekä yhteiskunnallisten hyötyjen että voimavarojen tehokkaan käytön näkökulmasta. Pelkästään haluttujen vaikutusten aikaansaaminen ei riitä, vaan ne pitää myös saavuttaa kustannustehokkaasti, laadukkaasti ja sovittujen palvelulupausien mukaisesti. Tulostavoitteiston ja mittariston tulee olla riittävän monipuolinen ja kattava, jotta se mahdollistaa oikean ja kattavan kuvan ministeriöiden ja virastojen toiminnasta ja tuloksista. (Valtiovarainministeriö 2005, 9.)

Valtioneuvoston keskeinen strateginen ohjausmenetelmä on hallituksen laatima hallitusohjelma. Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa on sovittu hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista. Hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi laaditaan hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma. Toimeenpanosuunnitelma täsmentää hallitusohjelman painopistealueiden keskeiset tavoitteet, kärkihankkeet ja valmisteluvastuut poikkihallinnollisiksi politiikkakokonaisuuksiksi. Hallintokoneiston ja julkisen palvelutuotannon ohjaamisessa keskeistä on toiminnan taloudellisen ja tehokkaan organisoinnin lisäksi yhteiskunnallisesti tärkeiden tavoitteiden asettaminen ja ohjaaminen. (Valtiovarainministeriö 2017a.) Tulosohjaus on keskeinen osa valtiohallinnon konserniohjausta, ja sen tavoitteena on tukea valtiokonsernin ohjauksen kokonaisuutta (Valtiovarainministeriö 2012a).

Tulosohjausmalli pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, yhtenäisiin koko valtiokonsernille asetettuihin tavoitteisiin ja muihin hallinnolle asetettuihin poikkihallinnollisiin sekä hallinnonalan sisäisiin tavoitteisiin (Valtiovarainministeriö 2017c). Tulosohjaus on vuorovaikutteinen sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille. Samalla tarkoituksena on kehittää palvelujen laatua ja varmistaa niiden tuottamisen kustannustehokas toteutuspa. (Valtiovarainministeriö 2005, 9.)

Tulosohjausjärjestelmä liittyy valtion taloudelliseen ohjausjärjestelmään. Ohjausjärjestelmän tavoitteena on vaikuttaa siihen, että käytettävillä resursseilla saadaan aikaan tavoitteen mukaisia tuloksia. (Valtiovarainministeriö 2017c.)

Tulosohjauksen tärkeimmät ohjausvälineet ovat valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelma ja siihen sisältyvä valtiontalouden kehyspäättös sekä valtion talousarvio. Kehysmenettelyssä hallitus päättää vaalikauden alussa kehyksestä koko nelivuotiselle vaalikaudelle. Määrärahojen hallinnonaloittaista jakoa tarkistetaan vaalikauden kehyksen puitteissa vuosittain maaliskuun alkuun valtiontalouden kehyspäättöksellä. (Valtiovarainministeriö 2017c.)

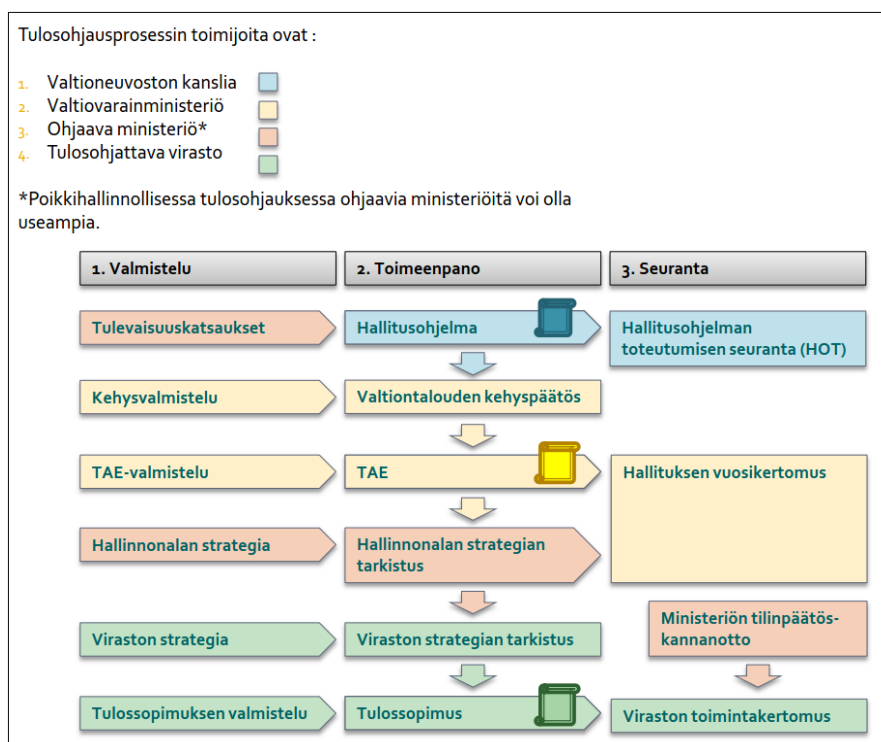
Valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelman ja siihen sisältyvän valtiontalouden kehyspäättöksen pohjalta laaditaan valtion talousarvio (Valtiovarainministeriö 2017c). Ministeriöiden talousarvioehdotukset sisältävät tuloarviot ja määrärahaehdotukset perusteluineen. Lisäksi ministeriöt esittävät alustavat tavoitteet yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle hallinnonalaan sekä hallinnonalan virastojen toiminnalliselle tuloksellisuudelle. (Talousarvioasetus 1243/1992, § 1 b ja § 11.)

Tulossopimus laaditaan ministeriön ja sen alaisuudessa olevan viraston välille. Tulossopimuksessa osapuolet sopivat tulostavoitteista ja niiden toteuttamiseen tarvittavista resursseista, joihin sisältyy niin määrärahat kuin henkilöstövuodet. (Valtiovarainministeriö 2017c.)

Virastot raportoivat tulostavoitteiden toteutumisesta vuosittaiseen tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa. Ministeriöt raportoivat hallinnonalansa tuloksellisuudesta hallituksen vuosikertomuksessa. (Valtiovarainministeriö 2017c.)

4.1 Ministeriön tulosohjaus tulossopimuksen valmisteluvaiheessa

Tulosohjausprosessi kokonaisuudessaan sisältää kolme vaihetta: valmistelu-, toimeenpano- ja seurantavaihe (Valtiovarainministeriö 2012b, 8). Kaikille vaiheille on määritelty vastuutahot (Kuvio 2). Opinnäytetyön aiheen kannalta oleellinen on ensimmäinen vaihe eli tulossopimuksen valmistelu.



Kuvio 2: Tulosohjausprosessi (Valtiovarainministeriö 2012b, 8)

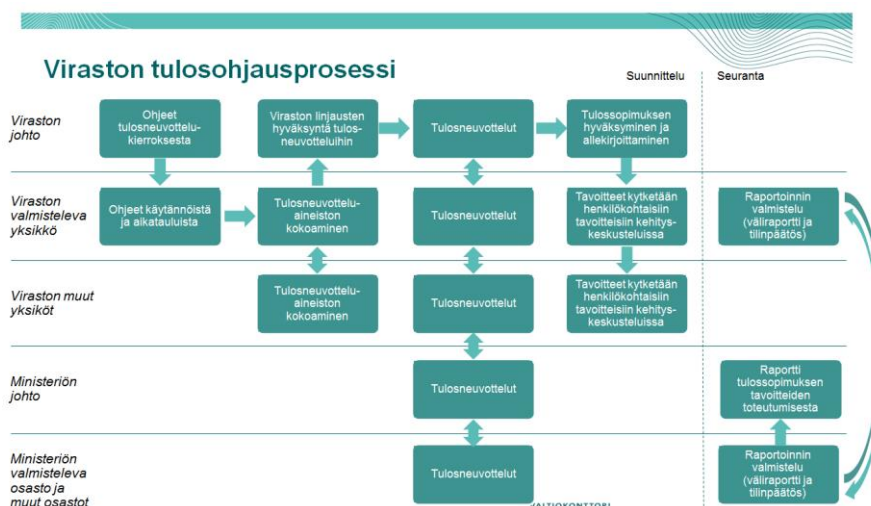
Tulossopimukset laaditaan nelivuotisiksi, mutta niitä tarkistetaan vuosittain. Tulosohtausprosessiin liittyy monia vaiheita, mutta tulosneuvotteluihin valmistautuminen alkaa vasta kesän osavuosisiraportoinnin jälkeen. Varsinaiset tulosneuvottelut käydään syksyllä talousarvioesityksen valmistumisen jälkeen. Tulosneuvotteluihin valmistauduttaessa ja tulostavoiteasiakirjan laadinnassa hyödynnetään taustatietoina aikaisempien vuosien tavoitteita ja toteumia. (Valtiokonttori 2017.)

Ensimmäisissä tulosneuvotteluissa uuden hallitusohjelman julkaisemisen jälkeen sovitaan ensimmäisen vuoden tulostavoitteista sekä alustavista tulostavoitteista sen jälkeisille kolmelle vuodelle. Seuraava vuonna sovitaan toisen vuoden tulostavoitteista ja alustavista tulostavoitteista seuraavalle kahdelle vuodelle. Kolmannen ja neljännen vuoden osalta toimitaan samalla tavalla. Seuraavan vuoden tulostavoitteista sovitaan aina valmisteluvuoden loppuun mennessä. Tarvittavat välituloskeskustelut ja toteutumisen seuranta pidetään kunkin vuoden aikana ja toimintaa koskevista muutoksista sovitaan tarvittaessa. (Siltanen 2017, 1.)

Tulossopimus jäsennetään hallinnonalan strategian mukaisesti. Siihen kirjataan hallinnonalan yleistavoitteet, joiden pitää olla linjassa ministeriössä laaditun strategian kanssa. Tulostavoitteet johdetaan hallinnonalan tavoitteista ja talousarviossa asetetuista alustavista tavoitteista. Painopisteiden määrittely useammalle vuodelle edesauttaa tulevien vuosien tulostavoitteiden laatimista. (Valtiovarainministeriö 2005, 40.) Ministeriön tulostavoiteasiakirjan tavoitteet

ovat lähinnä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja virastojen tulossopimusten tavoitteet toiminnallisia tulostavoitteita. Toiminnalliset tulostavoitteet keskittyvät viraston toiminnan tehokkuuteen, tuotoksiin ja laadunhallintaan. (Valtiovarainministeriö 2005, 24.)

Tulosohjausprosessi etenee yleisellä tasolla seuraavasti (Kuvio 3): Ministeriö lähettää tulosohjattavalle virastolle ohjeet tulosneuvottelukierrosta varten. Tulosohjattava virasto laatii pohjaehdotuksen tulossopimukseksi ja ottaa samassa yhteydessä kantaa ministeriön resurssiehdotukseen ja tekee oman pohjaehdotuksensa. Tulosneuvotteluissa tulosohjaaja ja tulosohjattava virasto käyvät neuvottelut tulostavoitteista. Lisäksi sovitaan käytettävistä voimavaroista ja resursseista; tällä pyritään varmistamaan, että tehokkuus ja laatu ovat keskenään tasapainossa sekä asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa kustannustehokkaasti. Tulosneuvottelujen lopputuotos on molempien osapuolten hyväksymä ja allekirjoittama tulossopimus. (Aho-
nen 2017; Valtiovarainministeriö 2012a, 9.) Allekirjoittamisen jälkeen tulossopimuksesta tulee velvoittava. Sopimuksen rikkomisesta ei ole juridisia seuraamuksia, mutta se vaikuttaa käytännön seuraamuksien kautta yhteistyön sisältöön. Sopimuksen laatiminen on tärkeää, koska molemmilla osapuolilla on mahdollisuus siinä ilmaista mielipiteensä asetettavista tavoitteista. Lopputuloksena syntyy molempia osapuolia tyydyttävä konsensus myös siitä, millä tavoin tavoitteiden etenemistä seurataan ja lopputuloksia arvioidaan. (Valtiovarainministeriö 2005, 37.)



Kuvio 3: Viraston tulosohjausprosessi (Aho-
nen 2017)

Tulossopimukseen tulee kirjata toimenpiteen, joilla tavoitteisiin päästään, sekä mittarit, joilla tavoitteiden toteutumista seurataan. Väli vuosina asetettuja tavoitteita ja toimenpiteitä tarkennetaan. Tällä pyritään varmistamaan strategisten tavoitteiden saavuttaminen. (Valtiovarainministeriö 2012b, 9.)

4.2 Ministeriöiden tulosoajasta säätelevä lainsäädäntö

Tulosoajuksesta ei ole säädetty erillislakia. Tulosoajasta koskevat tai siihen liittyvät säännökset sisältyvät useaan erilliseen säädökseen. Oleellimmat näistä säädöksistä ovat perustuslaki (731/1999), valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003), talousarviolaki (423/1988) ja talousarvioasetus (1243/1992). (Valtiovarainministeriö 2012b, 12.)

Perustuslain (731/1999) 3 §:n mukaan eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa ja päättää täten myös valtiontaloudesta. Eduskunta käyttää valtiontaloudellista päätösvaltaa päättämällä valtion talousarvion varainhoitovuodeksi kerrallaan. Eduskunnan tehtävänä on myös valvoa valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista. Eduskunnan valvontatehtävän toteuttamiseksi hallitus on eduskunnalle tilivelvollinen. Perustuslain (731/1999) 46 §:n 1 momentissa säädetään, että hallituksen tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. (Perustuslaki 1999/731, § 3 ja § 46.) Valtioneuvoston ohjesääntöön (2003) on kirjattu ministeriöiden tulosoajasta koskevat toimivaltasäännökset, ja se valtuuttaa ministeriöt käyttämään toimivaltaa toimialansa tulosoajuksessa (Valtioneuvoston ohjesääntö 2003).

Talousarviolaisissa (423/1988) säädetään valtion talousarviosta, taloushallinnosta, varallisuuden- ja velanhoidosta, taloudenhoito ohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta sekä tilinpäätöksestä. Talousarviolaisissa (423/1988) säädetään lisäksi ministeriöiden ja virastojen toiminta- ja taloussuunnittelusta. Talousarviolain (423/1988) 12 §:n mukaan valtion organisaatioiden tulee suunnitella toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta, toimialansa taloutta sekä toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Lisäksi talousarviolain (423/1988) 12 §:n mukaan suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla tehtävän valtiontalouden suunnittelun kannalta tarvittavat tiedot.

Talousarvioasetus (1243/1992) on keskeisin tulosoajuksen sisältöä, rakenteita ja menettelyjä kuvaava säädös. Asetus sisältää tarkkoja säännöksiä muun muassa valtion talousarviosta, toiminta- ja taloussuunnittelusta ja taloushallinnosta. Tärkein tulosoajukseen vaikuttava tekijä on talousarvioasetuksen (1243/1992) 1 §:ssä mainittu talousarvioesitys ja sen valmistelu. Talousarvioasetuksen (1243/1992) 1 §:n mukaan talousarvioehdotusten tulee sisältää ehdotukset talousarvioon otettavista määrärahoista ja tuloarvioista sekä määrärahojen käyttötarkoituksista perusteluineen. Ministeriöiden tulee esittää alustavat tulostavoitteet koskien valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä omalla hallinnonalallaan sekä alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille. Tulostavoitteet tulee esittää käyttämällä mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuja ja näitä voidaan täydentää tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla. Ministeriön virastoille vahvistamat tulostavoitteet voidaan kirjata näiden yhdessä

laatimaan ja allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan. (Talousarvioasetus 1243/1992, 1 b ja 11 §.)

5 Opinnäytetyössä käytetyt tutkimusmenetelmät

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli ymmärtää ministeriöiden näkökulmasta, miten riskienhallinta on mukana tulossopimusten valmisteluvaiheessa eri ministeriöissä, mitä eri tekijöitä tähän ilmiöön liittyy ja miten ne suhteutuvat toisiinsa. Tutkimuskysymykseksi oli asetettu: ”Millä tavoin riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa ministeriön näkökulmasta?”

Opinnäytetyö toteutettiin tapaustutkimuksena, sillä tutkittava tapaus oli rajattu tarkkaa ministeriöiden näkökulmaan tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta. Opinnäytetyön tavoitteena oli tuottaa yksityiskohtaista tietoa siitä, millä tavoin riskienhallinta on siinä mukana. Aineistonkeruumenetelmänä käytettiin puolistrukturoitua haastattelua eli teemahaastattelua. Teemahaastattelu on laadulliselle tutkimusmenetelmälle tavanomainen aineistonkeruumenetelmä, joka suosii ihmisiä tietojen keruun apuvälineenä. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2007, 200.) Teemahaastatteluun osallistuneet henkilöt valittiin ei-satunnaisesti hyödyntäen lumipallo- ja eliittiotantaa ja haastatelluista muodostui harkinnanvarainen näyte. (Metsämuuronen 2001, 37 ja 40; Tuomi & Sarajärvi 2013, 87). Teemahaastatteluihin osallistui yhdeksäntoista henkilöä kahdeksasta eri ministeriöstä. Teemahaastatteluun osallistuneita henkilöiltä saatu aineisto litteroitiin käyttäen yleiskielisen litteroinnin menetelmää (Kananen 2013, 100) ja analysoitiin käyttäen laadullista aineistolähtöistä sisältöanalyysia (Tuomi & Sarajärvi 2013, 108).

Tämän luvun alaluvuissa kuvataan tarkemmin, miten tutkimus tehtiin, millä tavoin sen luotettavuus pyrittiin varmistamaan sekä miten tutkimuskysymykseen pyrittiin löytämään vastaus tuloksia analysoimalla.

5.1 Tapaustutkimuksena tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinta ministeriöiden näkökulmasta

Opinnäytetyö toteutettiin tapaustutkimuksena, sillä tutkittava tapaus oli rajattu tarkkaa ministeriöiden näkökulmaan tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta. Valmisteluvaihe on valtionhallinnossa käytössä olevan tulosohtausprosessin ensimmäinen vaihe, jossa ministeriö ja virasto laativat ja allekirjoittavat tulossopimuksen (Valtiovarainministeriö 2012b, 9). Opinnäytetyön tavoitteena oli tuottaa yksityiskohtaista tietoa siitä, millä tavoin riskienhallinta on siinä mukana. Tapaustutkimus soveltuu hyvin tulossopimuksen valmistelu-

vaiheen riskienhallinnan tutkimiseen, koska se ei pyri ilmiön liialliseen yksinkertaistamiseen tai tilastolliseen yleistämiseen. Tutkimus toteutettiin tosielämän kontekstissa hyödyntäen tietolähteitä monipuolisesti. (Kananen 2013, 31 ja 54; Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2014, 52-53.)

Tutkijalla oli entuudestaan kokonaisvaltainen kuva ja kattava osaaminen riskienhallinnasta. Sen sijaan tulossopimuksen valmisteluvaihe, johon riskienhallinnan tarkastelu tutkimuksessa rajautui, ei ollut tuttu. Näin ollen ennako-olettamuksia siitä, millä tavoin riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa, ei tutkijalla juurikaan ollut. Laadullisen tutkimuksen avulla tutkijalla oli mahdollisuus löytää uusia näkökulmia ja oppia aiheesta, eikä pelkästään vahvistaa aikaisempia olettamuksia. (Eskola & Suoranta 1998, 13 - 20.)

Opinnäytetyössä oleva teoriaosuus kerättiin laajalti kirjallisista ja sähköisistä lähteistä, ja siinä perehdyttiin tulossopimukseen, riskienhallintaan sekä näistä annettuihin suosituksiin, ohjeisiin ja määräyksiin. Teoriaosuudessa pyrittiin kuvaamaan opinnäytetyön aiheeseen liittyvä viitekehys ja käsitteet. Teorian avulla pyrittiin selittämään tutkittavaa ilmiötä. Teoriaa hyödynnettiin opinnäytetyön johtopäätöksissä refleктоimalla empiirisessä osuudessa tehtyjen teemahaastatteluiden tuloksia kerättyyn teoriaan. Pyrkimyksenä oli selittää ja hahmottaa vastauksia tässä kontekstissa. (Kananen 2013, 45 - 46.)

Tutkimuksen tavoitteen saavuttamiseksi tutkijan oli oleellista ymmärtää hyvinkin tarkkaan, millä tavoin riskienhallinta on ministeriöiden näkökulmasta mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa. Vain syvällinen ymmärtäminen mahdollistaa sen, että tutkimuksen avulla voidaan antaa kehittämissuhteita tutkimuskysymyksen ratkaisemiseksi. Opinnäytetyön tavoitteena ei ole viedä muutosta eteenpäin käytäntöön toimintatutkimuksen tavoin, vaan ennemminkin tuottaa ratkaisuehdotus havaittuun ongelmaan. (Ojasalo ym. 2014, 37 - 38.)

5.2 Teemahaastattelu aineistonkeruumenetelmänä

Aineistonkeruumenetelmänä käytettiin puolistrukturoitua haastattelua eli teemahaastattelua. Tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tehtävää riskienhallintaa ei ollut aiemmin juurikaan tutkittu, eikä se ollut tutkijalle entuudestaan tuttu riskienhallinnan ymmärrystä lukuun ottamatta. Koska ilmiö ei ollut tuttu, oli tarkkojen kysymysten laatiminen haastavaa. Tämän takia tutkija päätyi teemahaastatteluun, jonka avulla oli mahdollista saada ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä haastatteluun osallistuneilta henkilöiltä, joiden kanssa keskusteltiin tutkittavaan aiheeseen liittyvistä teemoista. (Kananen 2013, 26.)

Kuten kvalitatiivisessa tutkimuksessa aina, myös tässä opinnäytetyössä tutkija on kuvannut realiteetteja ja tutkimuskontekstia selvittäessään, millä tavoin riskienhallinta on mukana tu-

lossopimuksen valmisteluvaiheessa eri ministeriöissä. Kvalitatiiviselle tutkimukselle ominaiseen tapaan tutkija on pyrkinyt tekemään sen mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tutkija pyrki toteuttamaan tämän valitsemallaan aineistonkeruumenetelmällä eli teemahaastattelulla. Tutkimuksessa käytetylle laadulliselle tutkimusmenetelmälle tavanomainen aineistonkeruumenetelmä suosii ihmisiä tietojen keruun apuvälineenä. (Hirsjärvi ym. 2007, 200.)

Muita haastattelumenetelmiä olisivat olleet kokonaan strukturoitu tai avoin haastattelu. Strukturoitu haastattelu olisi tutkijan mielestä liikaa ohjannut kysymyksiin vastaamista valmiiden vastausvaihtoehtojen takia eikä olisi mahdollistanut haastattelun aiheeseen liittyvien käsitteiden selittämistä. Tämä olisi voinut johtaa siihen, että vastaukset eivät olisi vertailukelpoisia käsite-erojen takia. Avoin haastattelu ei myöskään tuntunut mielekkäältä, koska tutkimuskysymys itsessään on konkreettinen eikä siihen liity mitään arkaluontoista tai salailtavaa, mikä olisi pitänyt selvittää. Teemahaastattelu oli paras vaihtoehto, koska se mahdollistaa vapaan kysymystenasettelun teema-alueiden sisällä ja tarkentavien kysymysten tekemisen. (Hirsjärvi & Hurme 1991, 28 - 37.)

Haastattelua varten laadittiin teemahaastattelulomake (Liite 2). Aihepiiriin tutustumisen kautta tutkijalle oli muodostunut käsitys tutkittavasta ilmiöstä, mitä tutkija hyödynsi teemojen suunnittelussa (Kananen 2014, 77). Teemojen kartoitus ja valinta tehtiin niin, että ne kattavat mahdollisimman hyvin tutkimuskysymyksen aiheen sekä ovat perusteltuja tutkimuskysymykseen liittyvän tulosohtauksen ja riskienhallinnan teorian perusteella (Hirsjärvi & Hurme 1991, 41 - 42). Teemojen alle valittiin teemaan liittyviä kysymyksiä, joiden lisäksi haastattelussa kysyttiin jatkokysymyksiä sekä tarkentavia kysymyksiä (Kananen 2013, 96).

Haastattelut toteutettiin yksilö- tai ryhmähaastatteluina riippuen asianosaisten henkilöiden toiveista ja halukkuudesta. Haastattelut tehtiin fyysisesti paikan päällä haastateltavien olohuoneissa, jotka olivat poikkeuksetta kyseisen ministeriön neuvottelu- tai yksilöhuoneita. Yksilöhaastatteluja tehtiin kaksi ja ryhmähaastatteluja seitsemän. Yhteensä haastateltiin yhdeksäätoista henkilöä. Haastattelujen aluksia haastateltaville kerrottiin, että opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää, onko riskienhallinnasta hyötyä tulostavoitteiden saavuttamiseksi ja mitkä tekijät vaikuttavat sen onnistumiseen. Sen lisäksi heille kerrottiin, että opinnäytetyö tulee olemaan valmistuttuaan julkinen, mutta yksittäisen ministeriön tai virkamiehen vastaukset eivät ole tunnistettavissa tai yksilöitävissä. Haastattelut kestivät keskimäärin noin puoli tuntia. Kaikki haastattelut nauhoitettiin digitaalisella nauhurilla.

Tutkija lähetti kahteentoista ministeriöön tulosohtausverkoston työvaliokunnan jäsenille sähköpostitse 23.3.2017 pyynnön (Liite 4) nimetä haastatteluun osallistuvat ministeriöiden edustajat. Sähköpostissa tutkija kertoi heille työnsä aiheen sekä tutkimuksen tavoitteen, millä tutkija osoitti kriteerit haastatteluun nimettäville henkilöille. Pohdintaa aiheutti se, lähettä-

sikö tutkija teemahaastattelulomakkeen etukäteen, vai kävisikö hän sen lävitse vasta haastattelujen yhteydessä. Tutkija päätyi lopulta lähettämään teemahaastattelulomakkeen kysymykseen työvaliokunnan jäsenille etukäteen haastattelupyynnön yhteydessä, koska tutkija uskoi teemahaastattelulomakkeen auttavan työvaliokunnan jäseniä löytämään oikeat henkilöt haastatteluihin. Lisäksi tutkija uskoi, että lähettämällä teemahaastattelulomakkeen kysymykseen etukäteen hän saisi haastatteluiden yhteydessä haastateltavilta tarkempia vastauksia ja rikkaampaa keskustelua, kun haastateltavat olisivat jo etukäteen voineet orientoitua keskusteltaviin aiheisiin. Myös Tuomen & Sarajärven (2013) mielestä haastattelukysymysten antaminen etukäteen haastateltaville on perusteltua silloin, kun tavoitteena on saada haastateltavilta mahdollisimman paljon tietoa haastattelun aikana. Teemahaastattelulomakkeen lähettäminen etukäteen lisää myös osaltaan tutkimuksen etiikkaa: haastateltavat tietävät etukäteen, millaiseen haastatteluun he ovat suostuneet. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 73.)

Haastatteluun osallistui henkilöitä kahdeksasta ministeriöstä, joita olivat oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö sekä ympäristöministeriö. Ulkoministeriö, valtiovarainministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö eivät vastanneet haastattelunpyyntöön. Haastatteluun osallistuneista ministeriöistä nimettiin yhteensä yhdeksäntoista henkilöä osallistumaan haastatteluihin. Haastattelupyynnössä mainittujen kriteerien sekä etukäteen lähetetyn teemahaastattelulomakkeen perusteella työvaliokunnan jäsenet olivat valinneet edustamastaan ministeriöstä parhaat mahdolliset henkilöt haastatteluihin. Näin ollen tästä muodostui eliittiotanta ja teemahaastatteluihin osallistuneista henkilöistä voidaan puhua harkinnanvaraisena näytteenä.

5.3 Otantamenetelmänä ei-satunnainen lumipallo- ja eliittiotanta

Tässä opinnäytetyössä aineistonkeruun otanta tehtiin ei-satunnaisesti hyödyntäen lumipallo- ja eliittiotantaa. Metsämuuronen (2001) esittelee kaksi tapaa, joilla haastateltavat henkilöt valitaan. Yleensä kvantitatiivisessa tutkimuksessa henkilöt valitaan satunnaisesti ja kvalitatiivisessa tutkimuksessa ei-satunnaisesti. Ei-satunnaisessa tavassa haastateltavat henkilöt voidaan kerätä joko saatavuuden tai harkinnan mukaan. Jälkimmäinen soveltuu hänen mukaansa paremmin laadullisen aineiston keräämiseen. (Metsämuuronen 2001, 37.)

Lumipallo-otanta tarkoittaa sitä, että vaikeasti saavutettavien ryhmien saaminen mukaan tutkimukseen alkaa yhden kontaktihenkilön kautta, joka suosittelee muita henkilöitä mukaan tutkimukseen tai antaa heidän yhteystietonsa. Näiltä henkilöiltä voidaan taas edelleen saada seuraavien tahojen tiedot. Tutkimusaineisto kerätään etenemällä kontaktihenkilöstä toiseen sitä mukaa, kun tutkijalle esitellään uusia henkilöitä. (Metsämuuronen 2001, 40; Tuomi & Sarajärvi 2013, 86.) Tuomi & Sarajärvi (2013) esittelevät kaksi harkinnanvaraista otantamene-

telmää, joista toinen on edellä kuvattu lumipallo-otanta ja toinen on niin sanottu eliittiotanta. Eliittiotannan perusteella haastateltaviksi henkilöiksi valitaan ne, joilta uskotaan saatavan parhaiten tietoa tutkittavasta ilmiöstä. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 86.)

Lumipallo-otantaa käytettiin alkuvaiheessa, kun pyrittiin löytämään parhaat mahdolliset henkilöt haastateltaviksi. Lumipallo-otanta lähti etenemään tutkijan keskusteltua oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa. Vastuuvirkamiehet suosittelivat, että haastattelupyynnöt lähetettäisiin tulohjausverkoston työvaliokunnan jäsenille.

Tulohjausverkoston työvaliokunnan jäsenet ovat ministeriön johdon nimeämiä. He toimivat oman ministeriönsä ylimmän johdon tukena ja vastaavat koko hallinnonalan tulohjauksen laadun ohjauksesta. Heidän tehtävänä on tukea ja kehittää yhteisten tulohjausmenetelyiden käyttöönottoa omassa ministeriössään ja hallinnonalalla. Lisäksi heidän tehtävänä on valvoa ja kehittää ministeriön ja tulohjattavien virastojen suunnittelu-, seuranta- ja raportointijärjestelmien toimivuutta ja riskienhallintaa. (Valtiovarainministeriö 2012a, 48.)

Laadullisissa menetelmissä puhutaan harkinnanvaraisesta näytteestä otoksen sijaan. Tämä tarkoittaa, että tutkija valitsee tutkittavat asettamiensa kriteereiden perusteella. (Ojasalo ym. 2014, 104.) Haastatteluun osallistuneiden henkilöiden voitiin katsoa olleen harkinnanvarainen näyte, koska työvaliokunnan jäsenet valitsivat teemahaastatteluihin edustamistaan ministeriöistä parhaat mahdolliset henkilöt eliitti-otannalla tutkijan määrittelemien kriteerien perusteella. Lisäksi opinnäytetyö tehtiin laadullisena tutkimuksena, eikä siinä tavoiteltu tilastollisia yleistyksiä, vaan pyrittiin kuvaamaan ja ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä. Tästä syystä oli tärkeää, ettei henkilöitä, joilta tieto kerättiin, valittu sattumalta. Tärkeää oli myös, että kyseiset henkilöt tiesivät tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman paljon ja heillä oli siitä kokemusta. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 85 - 86.) Harkinnanvaraisen näytteen saaminen oli oleellista, koska pyrkimyksenä oli löytää parhaat mahdolliset asiantuntijat vastaamaan opinnäytteen tutkimuskysymyksestä johdettuun teemahaastatteluun. Näin ollen työvaliokunnan jäsenten esittämien henkilöiden antamat vastaukset kattavat heidän edustamansa ministeriöiden näkökulman kokonaisuudessaan tutkimuskysymyksen aiheen osalta. Kanasen (2014) mukaan esimerkiksi vastaajien iällä, koulutuksella, sukupuolella tai ammatillisella asemalla voi olla merkitystä vastaajien suhtautumiseen tutkittavasta ilmiöstä (Kananen 2014, 75). Tässä esitettyjen perustelujen johdosta tutkimukseen osallistuneiden henkilöiden taustatiedoilla ei katsottu olevan merkitystä vastausten luotettavuuteen tai siihen, millä tavoin he suhtautuvat tutkittavaan ilmiöön. Haastatteluihin osallistuneet henkilöt on listattu ministeriöittäin aakkosjärjestyksessä haastatteluajankohtineen liitteessä 3.

Metsämuuronen (2001) esittelee muitakin otantatapoja kuten yksinkertaisen satunnaisotannan, ositetun otannan sekä systemaattisen otannan. Nämä eivät olisi soveltuneet tämän opin-

näytetyön aineistonkeruun otantamenetelmiksi, koska ne eivät olisi tuottaneet harkinnanvaraista näytettä, joka oli oleellista tämän tutkimuksen onnistumisen kannalta. (Metsämuuronen 2001, 37 - 39.)

5.4 Teemahaastattelun aineistolähtöinen sisältöanalyysia

Haastatteluiden nauhoitteet litteroitiin käyttäen yleiskielisen litteroinnin menetelmää (Kananen 2013, 100). Litteroitu aineisto analysoitiin laadullisin menetelmin, koska tavoitteena oli ymmärtää tutkimuksen kohdetta (Hirsjärvi ym. 2007, 219). Litteroidun aineiston analyysimenetelmänä käytettiin laadullista aineistolähtöistä sisältöanalyysia. Se on kolmivaiheinen prosessi, johon kuuluu aineiston pelkistäminen, aineiston ryhmittely ja abstrahointi eli teoreettisten käsitteiden luominen. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 108.)

Ennen kuin analyysi aloitettiin, tutkija luki litteroidun aineiston läpi useaan otteeseen. Tämän perusteella tutkija alkoi hahmottaa erilaisia aineistosta esiin nousevia teemoja, joiden kautta tutkimuskysymys voitiin ratkaista. Aineiston analysointi aloitettiin pelkistämällä aineisto karSIMALLA tutkimuksen kannalta epäolennainen pois, siirtämällä haastatteluissa saadut vastaukset teemoittain samaan dokumenttiin ja värikoodaamalla aiheen kannalta olennaiset asiat määriteltyjen analyysiyksiköiden perusteella. Ministeriöiden vastaajien vastaukset yhdistettiin ministeriöittäin, ministeriöiden nimet anonymisoitiin ja koodattiin. Tällä varmistettiin, etteivät eri ministeriöiden edustajien antamat vastaukset sekoittuneet. Tutkimuksen lopputuloksen kannalta on merkityksentöntä yhdistää vastaajien henkilöllisyyttä heidän antamiinsa vastauksiin. Myöskään sillä ei ollut tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta merkitystä, mitä haastatteluun osallistuneen ministeriön yksittäinen haastateltava oli vastannut. Haastattelutilanteessa, jotka olivat kahta haastattelua lukuun ottamatta ryhmähaastatteluja, haastateltavat kertoivat edustamansa ministeriön näkökulman siltä osin, kun heillä oli haastatteluryhmässä eniten osaamista kysymyksen aiheesta. Teemoitetuista vastauksista muodostettiin värikoodatut analyysiyksiköt, jotka olivat teemasta riippuen joko yksittäisiä sanoja, lauseita tai yksittäinen osa lausetta. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 109 - 110.)

Ryhmittelyvaiheessa aineistosta koodatut alkuperäisilmaukset läpikäytiin tarkasti ja aineistosta etsittiin samankaltaisuuksia ja/tai eroavaisuuksia kuvaavia käsitteitä. Samaa asiaa tarkoittavat käsitteet ryhmiteltiin ja yhdistettiin luokkien alle. Luokitteluyksikkönä käytettiin teemahaastattelun teemoja ja kysymyksiä tai analyysissa esiin nousseita teemoja. Luokittelun aikana aineisto tiivistyi yksittäisistä tekijöistä yleisempiin käsitteisiin, ja näin saatiin luotua perusrakenne tutkimukselle sekä alustavia kuvauksia tutkimuksen kohteesta. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 110.)

Analyysin viimeisessä vaiheessa eli abstrahointivaiheessa aineistosta eroteltiin tutkimuksen kannalta olennainen tieto. Luokitusten yhdistelemistä tehtiin niin pitkään, kuin se aineiston sisällön kannalta oli mahdollista. Analysointia jatkettiin keräämällä aineistosta saadut vastaukset tutkimuskysymyksen teemojen mukaisesti taulukoihin. Taulukon teemoittamisen pohjalta tarkasteltiin, kuinka monta kertaa jokin tietty analyysiyksikkö toistui tietyssä luokitteluyksikössä. Tämän perusteella havaittiin selkeitä yhteyksiä eri kysymyksistä saatujen vastausten välillä. Vastaus tutkimuskysymykseen saatiin käsitteitä yhdistelemällä, niitä tulkitsemalla ja pääättelemällä. Teemahaastattelujen aineistosta edettiin kohti käsitteellisempää näkemystä tutkittavasta ilmiöstä. Tuloksissa esitellään teemahaastattelujen aineistosta luotu malli, aineiston perusteella muodostetut käsitteet, aineistoa kuvaavien teemojen kategoriat sekä niiden sisältö. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 111 - 113.) Lisäksi tuloksien teemojen yhteydessä esitetään näytteitä aineistosta. Näiden sitaattien tavoitteena on rikastaa tekstiä sekä pyrkiä vakuuttamaan lukija siitä, että aineisto on todella ollut olemassa. (Hirsjärvi ym. 2007, 228.)

Hirsjärven ym. (2007) mukaan tutkimusongelmat saattavat ohjata hyvinkin tiukasti menetelmien ja analyysien valintaa. Näin ei kuitenkaan välttämättä tarvitse olla, koska ongelma ja analyysi ovat pääsääntöisesti rakenteeltaan yhteneväisiä. Hirsjärven ym. (2007) mukaan kerätyn tutkimusaineiston analyysi, tulkinta ja johtopäätösten laatiminen ovat tutkimuksen tärkeimmät vaiheet. Analyysivaiheessa tutkijalle selviää, minkälaisia vastauksia aineistosta on löydettävissä ongelmaan. Tutkijalle voi siis hyvinkin käydä niin, että vasta tässä vaiheessa hänelle saattaa selvitä, miten ongelmat olisi sittenkin kannattanut muotoilla. (Hirsjärvi ym. 2007, 216.)

Analyysivaiheessa nousi esiin tiettyjä teemoja, joista tutkija teki myöhemmin sähköpostitse tarkentavia lisäkysymyksiä haastatteluun osallistuneille henkilöille. Teemahaastattelulle on tyypillistä, että aineiston analyysin jälkeen nousee uusia tai tarkentavia kysymyksiä. Tarkentavilla lisäkysymyksillä pyrittiin varmistamaan, että saatu aineisto auttaa ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä riittävän syvällisesti. (Kananen 2014, 76.)

5.5 Tutkimuksen tulosten hyödyntäminen

Tutkimuksen tulokset sekä opinnäytetyössä annetut suositukset tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan kehittämiseksi on läpikäyty yhteistyössä oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa (Liite 1). Lisäksi tutkija esitteli heille suunnitelman työn tulosten ja suositusten hyödyntämisestä tulossopimuksen valmisteluvaiheen kehittämisestä. (Oikeusministeriö 2017c).

5.6 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimusta tehtäessä pyritään välttämään virheiden syntyminen, mutta silti saatujen tulosten luotettavuus ja pätevyys vaihtelevat. Tästä syystä kaikissa tutkimuksissa pyritään arvioimaan sen luotettavuutta. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida arvioimalla sen validiutta, joskin termi kytketään usein määrällisiin tutkimuksiin eikä sen käyttäminen laadullisen tutkimisen luotettavuuden arvioinnissa ole mielekästä. (Hirsjärvi ym. 2007, 226.)

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä arvioitaessa ydinasioita ovat henkilöiden, paikkojen ja tapahtumien kuvaukset. Laadullisen tutkimuksen näkökulmasta validius merkitsee kuvauksen sekä siihen yhdistettyjen selitysten ja tulkintojen yhteensopivuutta. Tällöin siis pohditaan, sopiiko annettu selitys kuvaukseen, eli olivatko tulokset ja johtopäätökset luotettavia suhteessa siihen, mitä työssä on kuvattu ja miten se on toteutettu. Tästä syystä luotettavuuden arvioinnissa arvioidaan tutkijan laatimaa selostusta tutkimuksen toteuttamisesta kaikkine vaiheineen. (Hirsjärvi ym. 2007, 227.)

Hirsjärven ym. (2007) mukaan tutkimuksen validiuden kannalta ongelmana voi olla se, etteivät käytetyt mittarit ja tutkimusmenetelmät vastaa sitä todellisuutta, jota tutkija kuvittelee tutkivansa. Esimerkkinä he mainitsevat haastattelulomakkeiden käyttämiseen liittyvän problematiikan: kyselyyn vastaavat henkilöt eivät ehkä ymmärrä kysyttyjä asioita samalla tavoin kuin tutkija on tarkoittanut. Lopputuloksena saatuja tuloksia ei voida pitää tosina ja pätevinä, jos tutkija tulkitsee tuloksia edelleen alkuperäisen ajattelumallinsa mukaisesti. (Hirsjärvi ym. 2007, 226 - 227.)

Saturaatiolla tarkoitetaan tilannetta, jossa aineisto alkaa toistaa itseään eikä aineiston koon kasvattaminen tuota lisäarvoa tutkimuksen kohteen näkökulmasta. Saturaatio voidaan yhdistää myös saatujen tulosten yleistettävyyteen, kun kerätty tutkimusaineisto alkaa toistaa itseään. Pienestäkin aineistosta on mahdollista tehdä yleistyksiä, mutta yleisen käsityksen mukaan 15 vastausta riittää aineiston saturoitumiseen, joskin tämä vaihtelee riippuen käytetystä tutkimusmenetelmästä ja tutkimuksen kohteesta. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 87 - 88.) Yleistämisellä tarkoitetaan sitä, että yksittäistä tapausta perusteellisesti tutkimalla saadaan selville, mikä tutkittavassa ilmiössä on merkittävää ja mikä voisi toistua myös tarkasteltaessa ilmiötä yleisemmällä tasolla. Jos aineistonkeräämismenetelmänä käytetään teemahaastattelua, tulee yleistämisestä mahdollista haastateltavien ollessa tutkittavan ilmiön näkökulmasta riittävän homogeneisia. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

6 Tutkimuksen tulokset

Opinnäytetyö toteutettiin tapaustutkimuksena sillä tutkittava tapaus oli rajattu tarkkaa ministeriöiden näkökulmaan tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta. Opinnäytetyön tavoitteena oli tuottaa yksityiskohtaista tietoa siitä, millä tavoin riskienhallinta on siinä mukana. Tässä luvussa kuvataan tutkimuksesta saatuja tuloksia. Tutkimuksen aineisto kerättiin teemahaastattelulla (Hirsjärvi ym. 2007, 200) ministeriöiden edustajilta, jotka valittiin ei-satunnaisesti hyödyntäen lumipallo- ja eliittiotantaa. Haastatelluista muodostui harkinnanvarainen näyte, ja haastatellut henkilöt olivat roolinsa puolesta tulosohtauksen parhaita asiantuntijoita edustamissaan ministeriöissä. (Metsämuuronen 2001, 37 ja 40; Tuomi & Sarajärvi 2013, 87.) Teemahaastatteluihin osallistui yhdeksäntoista henkilöä kahdeksasta eri ministeriöstä. Teemahaastatteluun osallistuneita henkilöiltä saatu aineisto litteroitiin käyttäen yleiskielisen litteroinnin menetelmää (Kananen 2013, 100). Aineistoa analysoitiin käyttäen laadullista aineistolähtöistä sisältöanalyysia. Se on kolmivaiheinen prosessi, johon kuuluu aineiston pelkistäminen, aineiston ryhmittely ja abstrahointi eli teoreettisten käsitteiden luominen. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 108.)

Aineiston analysointi aloitettiin pelkistämällä aineisto karsimalla tutkimuksen kannalta epäolennainen pois, siirtämällä haastatteluissa saadut vastaukset teemoittain samaan dokumenttiin ja värikoodaamalla aiheen kannalta olennaiset asiat määriteltyjen analyysiyksiköiden perusteella. Ministeriöiden vastaajien vastaukset yhdistettiin ministeriöittäin, ministeriöiden nimet anonymisoitiin ja koodattiin. Teemoitetuista vastauksista muodostettiin värikoodatut analyysiyksiköt, jotka olivat teemasta riippuen joko yksittäisiä sanoja, lauseita tai yksittäinen osa lausetta. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 109 - 110.)

Ryhmittelyvaiheessa aineistosta koodatut alkuperäisilmaukset läpikäytiin tarkasti ja aineistosta etsittiin samankaltaisuuksia ja/tai eroavaisuuksia kuvaavia käsitteitä. Samaa asiaa tarkoittavat käsitteet ryhmiteltiin ja yhdistettiin luokkien alle. Luokitteluyksikkönä käytettiin teemahaastattelun teemoja ja kysymyksiä tai analyysissa esiin nousseita teemoja. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 110.)

Analyysin viimeisessä vaiheessa aineistosta eroteltiin tutkimuksen kannalta olennainen tieto, ja luokitusten yhdistelemistä tehtiin niin pitkään, kuin se aineiston sisällön kannalta oli mahdollista. Analysointia jatkettiin keräämällä aineistosta saadut vastaukset tutkimuskysymyksen teemojen mukaisesti taulukoihin. Taulukoiden teemoitteluiden pohjalta tarkasteltiin, kuinka monta kertaa jokin tietty analyysiyksikkö toistui tietyssä luokitteluyksikössä. Tämän perusteella havaittiin selkeitä suhteita eri kysymyksistä saatujen vastausten välillä. Vastaus tutkimuskysymykseen saatiin käsitteitä yhdistelemällä ja niitä tulkitsemalla. Tässä luvussa esitellään teemahaastattelujen aineistosta luotu malli, aineiston perusteella muodostetut käsitteet, aineistoa kuvaavien teemojen kategoriat sekä niiden sisältö. (Tuomi & Sarajärvi 2013,

111 - 113.) Lisäksi tuloksien teemojen yhteydessä esitetään näytteitä aineistosta eli sitaatteja. Sitaattien tavoitteena on rikastaa tekstiä sekä pyrkiä vakuuttamaan lukija siitä, että aineisto on todella ollut olemassa. (Hirsjärvi ym. 2007, 228.)

6.1 Riskienhallinta ministeriöiden oman tulossopimuksen valmistelussa

Tulosten esittäminen on luontevaa aloittaa teemasta, joka siis on riskienhallinta ministeriöiden oman toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Vastauksissa korostui, että kaikkien haastatteluun osallistuneiden henkilöiden ministeriöissä tehtiin tähän liittyvää riskienhallintaa, joskaan siitä ei aina puhuttu sillä termillä. Systemaattisesti riskienhallintaa tehtiin neljässä ministeriössä kahdeksasta. Riskienhallinnan tulkittiin olevan systemaattista silloin, kun riskienhallintaa toteutetaan suunnitelmallisesti ja säännöllisesti, tunnistetut riskit dokumentoidaan ja riskienhallintaa hyödynnetään tavoitteiden saavuttamiseksi. Kahdella systemaattisesti riskienhallintaa tekevässä ministeriössä oli käytössä myös sähköinen riskienhallintajärjestelmä. (Taulukko 1.)

Vas- taaja	Käsite
MIN1	<p>Ministeriö tekee riskienhallintaa oman ydintoimintansa sekä hallinnonalan näkökulmasta</p> <p>Tavoitteena saattaa riskienhallinta osaksi muita prosesseja</p> <p>Riskit on dokumentoitu erilliseen dokumenttiin.</p>
MIN2	<p>Riskienhallinta on mukana toimintaympäristöanalyysissä</p> <p>Riskienhallinta ei ole systemaattista</p> <p>Termiä riskienhallinta ei käytetä</p>
MIN3	<p>Ministeriö tekee riskienhallintaa systemaattisesti strategisten tavoitteiden saavuttamiseen liittyen</p> <p>Riskienhallinta on mukana ministeriön tulostavoiteasiakirjassa toimintaympäristöanalyysin muodossa</p> <p>Tulostavoiteasiakirjassa dokumentoitu toimintaympäristön muutoksesta aiheutuvat riskit keskeisille strategisille tavoitteille</p>
MIN4	<p>Riskienhallinta on mukana strategisessa suunnittelussa</p> <p>Riskienhallinta ei ole systemaattisesti mukana strategisessa suunnittelussa</p> <p>Tunnistettuja riskejä ei dokumentoida</p> <p>Tunnistettuja riskejä ei käsitellä systemaattisesti</p> <p>Riskienhallinta ei edesauta riittävällä tavalla strategisten tavoitteiden saavuttamista</p>
MIN5	<p>Riskienhallinta on mukana strategisessa suunnittelussa</p> <p>Riskienhallintajärjestelmään dokumentoidaan tunnistetut riskit. Riskienhallintaa hyödynnetään arvioitaessa strategian toteutumista</p>
MIN6	<p>Riskienhallintaa tehdään säännöllisesti toimintaa suunniteltaessa ja toimintasuunnitelmaa laadittaessa</p> <p>Riskienhallintaa tehdään tunnistamalla tulevaisuuden muutostekijöitä ja niihin liittyviä riskejä</p> <p>Termiä riskienhallinta ei käytetä</p> <p>Riskit kirjataan toimintasuunnitelmaan</p> <p>Riskit luokitellaan strategiaan ja operatiivisiin</p> <p>Hyödynnetään tietojärjestelmää riskienarvioinnissa. Ministeriö ja tulosohjattavat viraston hyödyntävät tietojärjestelmää riskienhallinnassa</p>
MIN7	<p>Ministeriön osastot ja yksiköt kartoittavat ja dokumentoivat vuosittain operatiiviset ja strategiset riskit, jotka vaikuttavat negatiivisesti tavoitteiden saavuttamiseen</p> <p>Tunnistettujen riskien hallitsemiseksi laaditaan suunnitelma</p> <p>Riskienhallinta on ohjeistettu</p> <p>Riskit ovat ylätason riskejä, strategisia ja poliittisia</p>
MIN8	<p>Strategiatyön yhteydessä laaditaan toimintaympäristöanalyysi, joka sisältää riskienhallintaosuuden</p> <p>Toimintaympäristöanalyysia ja siihen kuuluvaa riskienhallintaa tehdään säännöllisesti</p> <p>Toimintaympäristöanalyysia ja siihen kuuluvaa riskienhallintaa ei tehdä systemaattisesti. Riskienhallintaa tukevia työkaluja ei ole</p>
Vastausten esiintyvyys / kaikki vastaajat ja värikoo- dauksen analyysiyksikkö	<p>8 / 8 Riskienhallinta on mukana</p> <p>4 / 8 Riskienhallinta on systemaattista</p> <p>4 / 8 Riskienhallinta ei ole systemaattista</p> <p>2 / 8 Riskienhallinnan tietojärjestelmä</p> <p>5 / 8 Riskit dokumentoidaan</p> <p>2 / 8 Termiä riskienhallinta ei käytetä</p>

Taulukko 1: Riskienhallinta ministeriöiden oman toiminnan suunnittelussa

Niiden ministeriöiden edustajien, joissa ei haastatteluissa koottujen vastausten perusteella tehdä systemaattisesti riskienhallintaa, vastauksissa painottui, että riskienhallinta on mukana strategisista tavoitteista suunniteltaessa, mutta se ei ole vielä muodostunut osaksi normaalia toimintaa. Näitä vastauksia keskenään suhteuttamalla voidaan todeta, että niissä ministeriöissä, joissa riskienhallintaa tehdään systemaattisesti oman toiminnan suunnittelussa, riskit myös dokumentoidaan ja osalla on käytössään riskienhallinnan tietojärjestelmä. (Taulukko 1.)

Ministeriön edustajilta kerätyn aineiston perusteella neljässä ministeriössä kahdeksasta riskienhallintaa ei tehdä systemaattisesti oman toiminnan suunnittelussa. Näistä ministeriöistä vain yhdessä riskit dokumentoidaan, eikä yhdessäkään ole käytössä riskienhallinnan tietojärjestelmää. Näitä vastauksia keskenään suhteuttamalla voidaan todeta seuraavaa: niissä ministeriöissä, joissa riskienhallintaa ei tehdä systemaattisesti oman toiminnan suunnittelussa, riskejä ei todennäköisesti dokumentoida eikä heillä ole käytössään riskienhallinnan tietojärjestelmää. (Taulukko 1.)

Ministeriöistä haastateltujen henkilöiden vastausten perusteella kaikissa ministeriöissä riskienhallintaprosessin kehittäminen on vastuutettu. Yli puolella ministeriöistä riskienhallintaprosessin kehittäminen on vastuutettu sisäisen tarkastuksen yksikköön, loppuilla konserni-ohjausyksikköön tai talousyksikköön. (Taulukko 2.)

Vastaaaja	Käsite
MIN1	Konserni-ohjausyksikkö
MIN2	Sisäinen tarkastus
MIN3	Sisäinen tarkastus
MIN4	Konserni-ohjausyksikkö
MIN5	Konserni-ohjausyksikkö ja sisäinen tarkastus
MIN6	Talousyksikkö
MIN7	Sisäinen tarkastus
MIN8	Sisäinen tarkastus
Vastausten esiintyvyys / kaikki vastaajat ja värikoodauksen analyysiyksikkö	2 / 8 Konserni-ohjausyksikkö 4 / 8 Sisäinen tarkastus 1 / 8 Talousyksikkö 1 / 8 Konserni-ohjausyksikkö ja sisäinen tarkastus

Taulukko 2: Riskienhallinnan kehittämisen vastuutahot ministeriöissä

Kuuden ministeriön edustajat kahdeksasta haastatellusta ministeriöistä vastasivat, että heidän ministeriössään on tulosohjausprosessin tai riskienhallinnan kehittämiseen liittyviä yhteistyöryhmiä. Näistä ministeriöistä kuitenkin vain kahden ministeriön yhteistyöryhmissä on käsi-

teltty tulostavoitteiden asettamiseen liittyvää riskienhallintaa. Näitä vastauksia keskenään suhteuttamalla voidaan todeta seuraava: vaikka ministeriössä olisi tulosohjausprosessiin tai riskienhallintaan liittyviä yhteistyöryhmiä, se ei tarkoita sitä, että siellä olisi välttämättä käsitelty tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvää riskienhallintaa. (Taulukko 3.)

Vastaaja	Käsite
MIN1	[Ei noussut esiin haastattelun aikana]
MIN2	Tulosohjausprosessin kehittämiseen on hallinnonalan laajuinen kehittämisryhmä Ryhmässä ei ole käsitelty tulosohjausprosessiin liittyvää riskienhallintaa
MIN3	Tulosohjausprosessin kehittämiseen on hallinnonalan laajuinen kehittämisryhmä Riskienhallinnan kehittämiseen on hallinnonalan laajuinen kehittämisryhmä Ryhmässä on käsitelty tulosohjausprosessiin liittyvää riskienhallintaa
MIN4	Riskienhallinnan kehittämiseen on hallinnonalan laajuinen kehittämisryhmä Ryhmässä ei ole käsitelty tulosohjausprosessiin liittyvää riskienhallintaa
MIN5	Riskienhallinnan kehittämiseen on hallinnonalan laajuinen kehittämisryhmä Ryhmässä ei ole käsitelty tulosohjausprosessiin liittyvää riskienhallintaa
MIN6	[Ei noussut esiin haastattelun aikana]
MIN7	Tulosohjausprosessin kehittämiseen on hallinnonalan laajuinen kehittämisryhmä Ryhmässä on käsitelty tulosohjausprosessiin liittyvää riskienhallintaa
MIN8	Tulosohjausprosessin kehittämiseen on hallinnonalan laajuinen kehittämisryhmä Ryhmässä ei ole käsitelty tulosohjausprosessiin liittyvää riskienhallintaa
Vastausten esiintyvyys / kaikki vastaajat ja värikoodauksen analyysiyksikkö	4 / 6 Tulosohjausprosessin kehittämisen yhteistyöryhmä 3 / 6 Riskienhallinnan kehittämisen yhteistyöryhmä 2 / 6 Riskienhallintaa on käsitelty 4 / 6 Riskienhallintaa ei ole käsitelty

Taulukko 3: Tulosohjausprosessin tai riskienhallinnan yhteistyöryhmät ja riskienhallinnan kehittäminen

6.2 Riskienhallinta tulossopimuksen valmisteluvaiheessa ministeriöiden näkökulmasta

Toisessa teema-alueessa keskitytään teemahaastattelussa saatuihin tuloksiin, jotka liittyvät tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen ministeriöiden näkökulmasta. Lisäksi tässä teema-alueessa esitellään teemahaastatteluiden tuloksia riskienhallinnan vaikutuksesta tavoitteiden asettamiseen ja saavuttamiseen sekä sitä, miten tunnistettuja riskejä seurataan.

Teema-alueen tuloksien esittäminen aloitetaan haastatteluista saaduista vastauksissa siihen, millä tavoin riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa eri ministeriöissä. Haastatteluun osallistuneilta henkilöiltä kerättyjen vastauksien perusteella kaikissa heidän edustamissaan ministeriöissä riskienhallintaa tehdään tulossopimuksen valmisteluvaiheessa. Vastausten perusteella systemaattisesti riskienhallintaa tehdään kahdessa ministeriössä kahdeksasta. Systemaattisesti riskienhallintaa tekevien ministeriöiden vastaajat kertoivat, että riskienhallintaa toteutetaan suunnitelmallisesti ja säännöllisesti, tunnistetut riskit sekä niille laaditut hallintatoimenpiteet dokumentoidaan ja hallintatoimenpiteiden edistymistä seurataan. (Taulukko 4.)

Niissä ministeriöissä, joissa ei koottujen vastausten perusteella tehdä riskienhallintaa systemaattisesti, riskienhallinta toteutuu yleensä niin, että tavoitteen saavuttamiseen liittyvistä riskeistä ja ongelmista keskustellaan, mutta se ei ole säännöllistä eikä tuloksia dokumentoida. Kolmen ministeriön osalta tuloksista nousi esiin, ettei termiä riskienhallinta käytetä, vaan puhutaan ennemminkin tavoitteiden saavuttamiseen liittyvistä ongelmista. (Taulukko 4.)

”Kyllä riskienhallintaa on mukana ja ongelmia tunnistetaan, mutta siitä ei puhuta riskienhallintana.” (MIN6)

”Tulossopimuksen valmisteluun liittyvä riskienhallinta on kytketty julkisen talouden suunnitelman laatimiseen niin, että kun virastot laativat esityksiä tulossopimuksen tavoitteista, tulee heidän myös arvioida, mitä riskejä tavoitteiden saavuttamiseen liittyy sekä arvioida myös tunnistettujen riskien todennäköisyyttä ja vaikutusta sekä hallintakeinoja. Tämä on virastojen omalla vastuulla ja omaa riskienhallintatyötä.” (MIN1)

Lisäksi vastauksista nousi esiin, että neljässä ministeriössä kahdeksasta riskejä tunnistetaan tulossopimuksen valmisteluun kuuluvan toimintaympäristöanalyysin yhteydessä. Lisäksi kaikkien ministeriöiden vastaajat kertoivat, että tulosneuvotteluissa nostetaan esiin toimintakeromuksessa ja tilinpäätöskannanotossa esiin tulleet riskit. Vastauksista nousi myös esiin, että riskienhallintatyö on virastojen itsensä vastuulla. Lisäksi virastojen oletetaan ilmoittavan mahdollisista ongelmista tulosohjaajille. (Taulukko 4.)

”Toimintaympäristöanalyysissa analysoidaan muutostekijöistä aiheutuvia riskejä organisaatiolle tulevien vuosien aikana sekä sen mahdollisuuksia vaikuttaa tunnistettujen riskien vaikuttavuuteen.” (MIN2)

”Virastot kertovat merkittävimmistä riskeistä toimintakertomuksessa. Tämä toimii pohjamateriaalina seuraavan vuoden tulossopimukselle.” (MIN6)

”Tilinpäätöskannanotto on voimakas ja konkreettinen prosessi, missä tehdään tulosohejaukseen liittyvää riskienhallintaa. Siellä esiin nousseita riskejä nostetaan esiin tulosneuvotteluissa.” (MIN5)

Teemahaastatteluista saatujen vastausten perusteella kaikissa ministeriöissä oli siirrytty neli-vuotiseen tulosohejaukseen. Vastauksien perusteella tulossopimuksen valmisteluvaiheessa laadittava tulossopimus keskittyy etupäässä seuraavaan vuoteen, mutta siinä huomioidaan myös rullaavasti seuraavia vuosia ja tarkastellaan, ollaanko myös niiden osalta menossa oikeaan suuntaan. (Taulukko 4.)

”Tulosneuvotteluissa ei tarkastella vain tulevaa vuotta, vaan myös edellisen vuoden asioita ja mietitään tulevan vuoden lisäksi kokonaisuudessaan neljän vuoden aikajän-teellä myös tulevia vuosia.” (MIN4)

Teemahaastattelussa keskusteltiin siitä, millä tavoin ministeriöissä on ohjeistettu tulossopi-muksen valmisteluun liittyvästä riskienhallinnasta. Haastatteluista saatujen vastauksien pe-rusteella viidessä ministeriössä kahdeksasta tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvä riskienhallinta on ohjeistettu. Ohjeistuksen antaneista viidestä ministeriöstä kolmessa se on tehty kirjallisesti ja kahdessa suullisesti. Kahden ministeriön edustajilta saatujen vastausten perusteella tulossopimuksen valmisteluun liittyvää riskienhallintaa ei tarvitse ohjeistaa erik-seen tai yksityiskohtaisesti, koska se kuuluu tulossopimuksen valmisteluprosessiin automaat-tisti. (Taulukko 5.)

”Kun ongelmia muutenkin mietitään, niin ei ole erikseen osattu ohjeistaa. Eikä ole ha-luttu irrottaa omaksi asiakseen, koska se on niin elimellinen osa sitä kokonaisuutta.” (MIN5)

Vas- taaja	Käsite
MIN1	Tulosohjauskirjeessä ohjeistettu lyhyesti, että riskit tulee ottaa huomioon tavoitteita asetettaessa Ei ole ohjeistettu yksityiskohtaisesti, kuuluu prosessiin ilman erillistä ohjeistamista
MIN2	Ei ole ohjeistettu erikseen, millä tavoin tavoitteiden asettamiseen liittyvää riskienhallintaa. Tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvä riskienhallinta tehdään toimintaympäristöanalyysin yhteydessä
MIN3	Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinta on ohjeistettu suullisesti Tavoitteita uhkaavat riskit tulee tunnistaa ja tunnistettujen riskien hallitsemiseksi tulee laatia hallintatoimenpiteet
MIN4	Ohjeistettu toiminnan ja talouden vuosiohjeessa Ohjeistettu, että tulossopimuksia valmisteltaessa tulee tavoitteita uhkaavat riskit huomioida
MIN5	Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa ei ole ohjeistettu Ministeriö on määrännyt ja ohjeistanut virastot huolehtimaan riskienhallinnasta. Viraston tunnistamia riskejä seurataan vuosittain. Ei ole ohjeistettu erikseen, koskaan kuuluu prosessiin muutenkin
MIN6	Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinta on ohjeistettu suullisesti Tulossopimuksen valmistelun yhteydessä tulee keskustella tavoitteita uhkaavista riskeistä
MIN7	Riskienhallinta on ohjeistettu tulossuunnitteluohjeessa Ohjeistettu, että virastojen tulee etukäteen tunnistaa ja dokumentoida tulossopimukseen tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit ja hallintakeinot
MIN8	Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa ei ole ohjeistettu Ei ole ohjeistettu, koska virastojen erilaisten toimialojen sekä useampien tulosohjaajien johdosta yhtä yleistä ohjeistusta ei voida laatia
Vastausten esiintyvyys / kaikki vastaajat ja värikoodauksen analyysiyksikkö	5 / 8 Riskienhallinnasta on ohjeistettu 3 / 8 Ohjeistus on annettu kirjallisesti 2 / 8 Ohjeistettu on annettu suullisesti 5 / 8 Mitä riskienhallinnasta on ohjeistettu 3 / 8 Riskienhallintaa ei ole ohjeistettu 3 / 8 Miksi riskienhallintaa ei ole ohjeistettu

Taulukko 4: Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan ohjeistaminen

Kirjallisesti asia oli ohjeistettu joko tulosohjausohjeessa, tulosneuvottelukirjeessä tai toiminta- ja talousohjeessa. Ohjeistuksiin on pääsääntöisesti kirjattu tarkoituksella melko löyhästi, miten riskienhallinnan tulee olla mukana. Sekä kirjallisissa että suullisissa ohjeistuksissa oli ohjeistettu, että tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tulostavoitteita uhkaavat riskit tulee tunnistaa ja arvioida sekä suunnitella toimenpiteet niiden hallitsemiseksi. (Taulukko 5.)

”Ei ole kirjallista ohjetta. Asiat läpikäyty ja sovittu suullisesti tulosohjattavan viraston kanssa.” (MIN3)

Ensimmäisessä ministeriössä, jossa tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa ei ollut ohjeistettu, vastaajat perustelivat sitä sillä, että riskienhallintaprosessi toimii vahvasti ja riskejä hallitaan, vaikka se ei suoraan ulotukaan tulosohjausprosessiin. Toisessa ministeriössä, jossa tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa ei ollut ohjeistettu, vastaajat perustelivat sitä tulosohjattavien virastojen erilaisella toiminnalla sekä jaetuilla tulosohjausvastuilla. Näistä syistä johtuen yleisen ohjeistuksen laatiminen virastoille olisi ollut hankalaa. (Taulukko 5.)

Ministeriön edustajilta kerätyn aineiston perusteella viidessä ministeriössä kahdeksasta tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinta on ohjeistettu (Taulukko 5). Heiltä saatujen vastausten perusteella riskienhallinta on mukana tulossopimusten valmisteluvaiheessa (Taulukko 4), kuten siitä on ohjeistettu. Näitä vastauksia keskenään suhteuttamalla voidaan todeta, että tulossopimuksen valmisteluvaiheessa riskienhallintaa tehdään, kuten siitä on ohjeistettu.

Ministeriön edustajilta koottujen vastausten perusteella tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa ei ole ohjeistettu kolmessa ministeriössä kahdeksasta. Näissä ministeriöissä tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tehtävässä riskienhallinnassa riskeistä keskustellaan tai se on ollut mukana toimintaympäristöanalyysin kautta. Näitä vastauksia keskenään suhteuttamalla voidaan todeta seuraavaa; se, ettei tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tehtävää riskienhallintaa ole ohjeistettu, ei tarkoita, ettei sitä tehtäisi. (Taulukko 5.)

Yksi teemahaastatteluissa esiin nousseista teemoista oli tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvän riskienhallintakoulutuksen järjestäminen tulossopijajoukkoon osallistuvilla tahoilla, eli tulossopijajoukko ja virastojen johtajilla. Kaikkien ministeriöiden edustajien vastausten perusteella yhdenkään ministeriön tulossopijajoukko tai tulossopijajoukkojen virastojen johtajat eivät olleet saaneet koulutusta tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvään riskienhallintaan. Yhden ministeriön vastaajien mukaan osa ministeriön tulossopijajoukosta oli saanut koulutusta. Kahden ministeriön henkilöiden vastauksista nousee esiin, että koulutusta pidettäisiin hyödyllisenä. Vastauksien perusteella koulutusta tulisi järjestää yhdenmukaisesti kaikille ministeriön tulossopijajoukkoille sekä tulossopijajoukkojen virastojen johtajille. Lisäksi toisen ministeriön edustajat pitivät hyvänä ajatuksena sitä, että koulutusta annettaisiin kaikille tulossopijajoukkoille esimerkiksi tulossopijajoukkofoorumeissa. (Taulukko 6.)

Vastaaja	Käsite
MIN1	Eivät ole saaneet koulutusta
MIN2	Virastojen johtajat eivät ole saaneet koulutusta Osa ministeriön tulossopijajoukosta on saanut koulutusta
MIN3	Eivät ole saaneet koulutusta Koulutuksesta olisi hyötyä, jos kaikille tulossopijajoukkoille ja virastojen johtajille annettaisiin samanlaista koulutusta
MIN4	Eivät ole saaneet koulutusta
MIN5	Eivät ole saaneet koulutusta
MIN6	Eivät ole saaneet koulutusta
MIN7	Eivät ole saaneet koulutusta Koulutuksesta olisi hyötyä. Koulutusta voisi antaa kaikille tulossopijajoukkoille tulossopijajoukkofoorumeissa
MIN8	Eivät ole saaneet koulutusta
Vastausten esiintyvyys / kaikki vastaajat ja värikoodauksen analyysiyksikkö	8 / 8 Eivät ole saaneet koulutusta. 1 / 8 Osa tulossopijajoukosta on saanut koulutusta 2 / 8 Koulutuksesta olisi hyötyä

Taulukko 5: Riskienhallinnan kouluttaminen tulossopijajoukkoon osallistuvilla

Teemahaastattelun aikana keskusteltiin riskienhallinnan vaikutuksesta tavoitteiden asettamiseen. Haastatteluun osallistuneiden henkilöiden vastauksien perusteella riskienhallinta on vaikuttanut tavoitteiden asettamiseen kaikissa ministeriöissä. Useissa vastauksissa toistui, että riskienhallinnan avulla tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit huomioidaan tavoitetta asettaessa ja tavoitetta on muokattu niin, että ne voidaan riskeistä huolimatta saavuttaa. Lisäksi riskienhallinnan avulla turhia tavoitteita on karsittu, tavoitteita on priorisoitu ja resurs-

seja kohdennettu, liian riskialttiita tavoitteita ei ole asetettu ja riskienhallinnan avulla on voitu asettaa realistisempia tavoitteita. (Taulukko 7.)

”Riskienhallinta pakottaa miettimään, onko asetettava tavoite realistinen ja mitä toimenpiteitä sen saavuttaminen vaatii. Tavoitteita ei riskien takia ole otettu pois, mutta on mietitty, miten riskiä voidaan hallita tavoitteen saavuttamiseksi. Tavoitteena saavuttaa asetettu tavoite hallitsemalla sitä uhkaavia riskejä.” (MIN7)

”Riskienhallinta on vaikuttanut tavoitteiden asettamiseen. Tavoitteita ei ole asetettu, mikäli sen saavuttamiseen on liittynyt suuria ongelmia. Tulosneuvotteluissa keskustellaan tavoitetta uhkaavista riskeistä ja näihin liittyvistä erilaisista näkemyksistä ja se vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen.” (MIN4)

Vastaaja	Käsite
MIN1	Riskienhallinta vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen Riskienhallinnan avulla turhia tavoitteita on karsittu
MIN2	Riskienhallinta vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen Riskienhallinnan avulla tavoitteita on priorisoitu ja resursseja kohdennettu
MIN3	Riskienhallinta vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen Tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit huomioitu tavoitetta asetettaessa
MIN4	Riskienhallinta vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen Liian riskialttiita tavoitteita ei ole asetettu Asetettavaa tavoitetta muokataan, että se voidaan tunnistetuista riskeistä huolimatta saavuttaa
MIN5	Riskienhallinta vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen Tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit huomioitu tavoitetta asetettaessa
MIN6	Riskienhallinta vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen Asetettavaa tavoitetta muokataan, että se voidaan tunnistetuista riskeistä huolimatta saavuttaa
MIN7	Riskienhallinta vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen Riskienhallinnan avulla voidaan asettaa realistisempia tavoitteita
MIN8	Riskienhallinta vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen Asetettavaa tavoitetta muokataan, että se voidaan tunnistetuista riskeistä huolimatta saavuttaa
Vastausten esiintyvyys / kaikki vastaajat ja värikoodauksen analyysiyksikkö	8 / 8 Riskienhallinta vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen 8 / 8 Miten riskienhallinta vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen

Taulukko 6: Riskienhallinnan vaikutus tavoitteiden asettamiseen

Teemahaastattelussa keskusteltiin, kuinka usein tulosohjaajat seuraavat tunnistettujen riskien kehittymistä. Vastausten perusteella kaikissa ministeriössä seurataan tulostavoitteiden etenemistä poikkeamiin keskittyvän puolivuosisraportoinnin yhteydessä. Puolivuosisraportoinnin yhteydessä tarkastellaan tavoitteiden edistymiseen vaikuttavien riskien ja poikkeamien kehittymistä ja pyritään varmistamaan hallintakeinojen riittävyys. (Taulukko 8.)

Vas- taaja	Käsite
MIN1	<p>Tavoitteiden etenemistä tarkastellaan puolivuosisiraportoinnin yhteydessä, joka keskittyy poikkeamiin</p> <p>Puolivuosisiraportoinnin yhteydessä tarkastellaan, onko suunta oikea ja onko tarvetta toimenpiteille</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p>
MIN2	<p>Tavoitteiden etenemistä tarkastellaan puolivuosisiraportoinnin yhteydessä, joka keskittyy poikkeamiin</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p> <p>Tulosohjattava virasto ilmoittaa poikkeamista välittömästi tulosohjaajalle</p>
MIN3	<p>Ajankohtaispalaveri tulosohjattavan viraston kanssa kaksi kertaa vuodessa. Niissä käydään läpi tavoitteisiin liittyviä riskejä ja miten niiden hallinta on edennyt</p> <p>Tavoitteiden etenemistä tarkastellaan puolivuosisiraportoinnin yhteydessä, joka keskittyy poikkeamiin</p> <p>Keskustellaan viraston kanssa riskeistä ja miten niiden hallinta on edennyt</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p>
MIN4	<p>Tavoitteiden etenemistä tarkastellaan puolivuosisiraportoinnin yhteydessä, joka keskittyy poikkeamiin</p> <p>Poikkeamat käydään lävitse ministeriön johdossa.</p> <p>Ministeriö antaa puolivuosisikatsauksesta palautteen toimenpide-ehdotuksineen tulosohjattaville virastoille</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p>
MIN5	<p>Osa tulosohjaajista keskustelee tulosohjattavien kanssa kuukausittain. Kuukausittaisissa kokouksissa tulosohjaaja seuraa mahdollisia ongelmia ja tavoitteiden edistymistä</p> <p>Tavoitteiden etenemistä tarkastellaan puolivuosisiraportoinnin yhteydessä, joka keskittyy poikkeamiin</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p>
MIN6	<p>Tavoitteiden etenemistä tarkastellaan puolivuosisiraportoinnin yhteydessä, joka keskittyy poikkeamiin</p> <p>Merkittävät poikkeamat käydään lävitse ministeriön johdossa</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p> <p>Tulosohjattava virasto ilmoittaa poikkeamista välittömästi tulosohjaajalle</p>
MIN7	<p>Tavoitteiden etenemistä tarkastellaan puolivuosisiraportoinnin yhteydessä, joka keskittyy poikkeamiin</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p>
MIN8	<p>Tavoitteiden etenemistä tarkastellaan puolivuosisiraportoinnin yhteydessä, joka keskittyy poikkeamiin</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p>
Vastausten esiintyvyys / kaikki vastaajat ja värikoodauksen analyysiyksikkö	<p>8 / 8 Puolivuosisiraportoinnin yhteydessä</p> <p>8 / 8 Puolivuosisiraportointi keskittyy poikkeamiin</p> <p>8 / 8 Toimintakertomuksen yhteydessä</p> <p>1 / 8 Osa tulosohjaajista seuraa kuukausittain</p> <p>1 / 8 Seurantakokouksissa kaksi kertaa vuodessa</p> <p>2 / 8 Virasto ilmoittaa poikkeamista välittömästi</p> <p>5 / 8 Mitä tarkastelupisteessä tehdään?</p>

Taulukko 7: Esitys siitä, kuinka usein tulosohjaajat seuraavat tunnistettujen riskien kehittymistä

Haastatteluissa nousi lisäksi esiin, että kahdessa ministeriössä puolivuosisiraportoinnissa ilmenneitä poikkeamia läpikäydään ministeriön johdossa. Yhdessä ministeriössä annetaan lisäksi palautetta puolivuosisiraportista tulohajattavalle virastolle. (Taulukko 8.)

”Puolivuosisiraportointi on ohjeistettu nimenomaan poikkeamaraportiksi. Lähtökohtana on, että käydään läpi vain ne tavoitteet, joissa on ongelmia. Nämä käydään lävitse myös johdon kanssa. Puolivuosisikatsauksesta ministeriö antaa myös palautteen, koska siinä saatetaan esittää myös toimenpiteitä - ei pelkästään riskeihin liittyen - mitä on havaittu ja mitä loppuvuoden aikana tulee tehdä.” (MIN4)

”Mikäli jonkin tavoitteen saavuttamisessa on ongelmia, katsotaan tarkemmin minkälaisia riskejä sen saavuttamiseen liittyen on tunnistettu ja ovatko hallintakeinot riittävät ja onko niitä toteutettu suunnitellusti.” (MIN3)

Haastattelussa esiin nousseiden vastauksien perusteella tulohajattavat virastot raportoivat tavoitteisiin vaikuttaneista tai liittyvistä riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Kaikkien haastatteluun osallistuneiden ministeriöiden edustajien mukaan niistä annetaan virastoille kannanotto, ja esiin nousseita riskejä käsitellään tuloneuvotteluissa. Lisäksi vastaajat kahdesta ministeriöstä mainitsevat erikseen, että tulohajattavat virastot ilmoittavat välittömästi tulohajajille, mikäli tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä ongelmia ilmenee. (Taulukko 8.)

Teemahaastattelun vastauksien perusteella kahdessa ministeriössä kahdeksasta seurataan tavoitteiden etenemistä sekä riskien kehittymistä useammin kuin vain puolivuosisiraportoinnin ja vuosikertomuksen yhteydessä. Yhdessä ministeriössä järjestetään lisäksi vuosittain kaksi seurantakokousta tulohajattavien virastojen kanssa. Toisessa ministeriössä osa tämän ministeriön tulohajajista keskustelelee aiheesta tulohajattavien virastojen kanssa kuukausittain. (Taulukko 8.)

Teemahaastatteluissa keskusteltiin myös siitä, edesauttaako riskienhallinta tulotavoitteiden saavuttamista ja millä tavoin se ilmenee. Haastatteluun osallistuneiden ministeriöiden edustajien vastauksien perusteella viidessä ministeriössä kahdeksasta riskienhallinta on edesauttanut tavoitteiden saavuttamista. Näistä kahden ministeriön edustajat kuitenkin vastasivat, ettei riskienhallinnan vaikuttavuutta tavoitteiden saavuttamiseen kuitenkaan ole analysoitu tai arvioitu. Vastauksien perusteella tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tehtävä riskienhallinta edesauttaa tavoitteiden saavuttamista, koska tavoitteen saavuttamista uhkaavia riskejä voidaan hallita. Haastatteluun osallistuneet edustajat kolmesta ministeriöstä vastasivat, etteivät osaa sanoa, onko riskienhallinta edesauttanut tavoitteiden saavuttamista. Näin vastanneiden

lisäksi yhden ministeriön edustajat ilmoittivat, etteivät osaa sanoa sen takia, ettei riskienhallinnan vaikuttavuutta tavoitteiden saavuttamiseen ole analysoitu tai arvioitu. (Taulukko 9.)

”Ei ole systemaattisesti analysoitu, mutta riskeistä on puhuttu enemmän ja kokevat, että myös edesauttanut asetettujen tavoitteiden saavuttamista.” (MIN3)

”Välillisesti kyllä, koska prosessi pakottaa miettimään tähän liittyviä riskejä. Ei ole suoraan arvioitu, olisiko tavoite jäänyt saavuttamatta ilman riskienhallintaa.” (MIN7)

”Riskeistä on keskusteltu enemmän, mutta suoraan ei voida arvioida, onko riskienhallinta tähän vaikuttanut.” (MIN4)

”Riskienhallinta on pakottanut asettamaan tavoitteita realistisemmaksi. Eli kun asetetaan riskienhallinnan menetelmin ja ne voidaan saavuttaa, niin sillä tavalla edesauttanut.” (MIN3)

Vastaaja	Käsite
MIN1	Ei osaa sanoa, edesauttaako riskienhallinta tavoitteiden saavuttamista
MIN2	Riskienhallinta edesauttaa tavoitteiden saavuttamista Riskienhallinta edesauttaa tavoitteen saavuttamisessa, koska tavoitteen saavuttamista uhkaavia riskejä hallitaan
MIN3	Riskienhallinta edesauttaa tavoitteiden saavuttamista Riskienhallinta edesauttaa tavoitteen saavuttamisessa, koska tavoitteen saavuttamista uhkaavia riskejä hallitaan Riskienhallinnan vaikuttavuutta tavoitteiden saavuttamiseen ei ole analysoitu tai arvioitu
MIN4	Ei osaa sanoa, edesauttaako riskienhallinta tavoitteiden saavuttamista Riskienhallinnan vaikuttavuutta tavoitteiden saavuttamiseen ei ole analysoitu tai arvioitu
MIN5	Riskienhallinta edesauttaa tavoitteiden saavuttamista Riskienhallinta edesauttaa tavoitteen saavuttamisessa, koska tavoitteen saavuttamista uhkaavia riskejä hallitaan
MIN6	Ei osaa sanoa, edesauttaako riskienhallinta tavoitteiden saavuttamista
MIN7	Riskienhallinta edesauttaa tavoitteiden saavuttamista Riskienhallinta edesauttaa tavoitteen saavuttamisessa, koska tavoitteen saavuttamista uhkaavia riskejä hallitaan Vaikuttavuutta tavoitteiden saavuttamiseen ei ole analysoitu tai arvioitu
MIN8	Riskienhallinta edesauttaa tavoitteiden saavuttamista Riskienhallinta edesauttaa tavoitteen saavuttamisessa, koska tavoitteen saavuttamista uhkaavia riskejä hallitaan
Vastausten esiintyvyys / kaikki vastaajat ja värikoodauksen analyysiyksikkö	3 / 8 Ei osaa sanoa, edesauttaako tavoitteiden saavuttamista 5 / 8 Edesauttaa tavoitteiden saavuttamista 3 / 8 Riskienhallinnan vaikuttavuutta tavoitteiden saavuttamiseen ei ole analysoitu tai arvioitu 5 / 8 Miten edesauttaa tavoitteiden saavuttamista

Taulukko 8: Esitys siitä, edesauttaako riskienhallinta tulostavoitteiden saavuttamista

6.3 Ministeriöiden ohjaustarve tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnalle

Viimeisessä teema-alueessa käydään lävitse kaksi erillistä teemaa. Ensimmäinen teema on ulkopuolisen ohjaavan tahon antama ohjeistus tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta, ja toisen teeman aiheena on tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvän riskienhallinnan tekeminen lakisääteiseksi.

Kuuden ministeriön edustajien vastauksien mukaan tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvää riskienhallintaa tulisi ohjeistaa tarkemmin ulkopuolisen tahon toimesta. Viiden ministeriön edustajilta saatujen vastausten perusteella se ei kuitenkaan saisi olla velvoittavaa, ja yhden ministeriön osalta saatujen vastusten perusteella sitä ei kuitenkaan välttämättä tarvittaisi. Heidän vastauksistaan nousi esiin, että ohjeistuksen tulisi olla lyhyt ja kevyt, ja ohjeistuksen olisi hyvä toimia ikään kuin tarkistuslistana riskienhallinnasta muistettavista asioista. Ohje voisi heidän mukaansa lisäksi sisältää yleisperiaatteet riskienhallinnasta, ja ohjeistuksessa tulisi korostaa riskienhallinnan hyötyä ja merkitystä. (Taulukko 10.)

Vastaaja	Käsite
MIN1	Kyllä, mutta ei velvoittavasti Ohjeistuksen tulisi olla lyhyt ja kevyt. Esimerkiksi yhden sivun ohjeistus tulosohjauskäsikirjaan
MIN2	Kyllä, mutta ei velvoittavasti Ohjeistuksen tulisi olla sellainen, että se toimisi tarkistuslistana.
MIN3	Kyllä, mutta ei välttämättä tarpeen Ohjeistus voisi olla tulosohjauksen käsikirjan yhteydessä
MIN4	Ei tarvetta ulkopuoliselle ohjeistukselle Ei koeta tarpeelliseksi
MIN5	Kyllä, ohjeistuksen tulisi olla velvoittavaa Ohjeessa tulisi määritellä noudatettava minimitaso. Sen tulisi olla kevyt, että sen noudattamiseen voitaisiin velvoittaa. Ohjeessa tulisi korostaa riskienhallinnan hyötyjä
MIN6	Kyllä, mutta ei velvoittavasti Ohjeen tulisi sisältää käytännön esimerkkejä. Ohje tulisi laatia esimerkiksi valtiovarainministeriön ylläpitämässä tulosohjausverkostossa
MIN7	Kyllä, mutta ei velvoittavasti Tulisi laatia yleisperiaatteet riskienhallinnasta. Esimerkiksi yhden sivun ohjeistus tulosohjauskäsikirjaan
MIN8	Kyllä, mutta ei velvoittavasti Lyhyt ohjeistus, missä korostetaan riskienhallinnan hyötyjä ja merkitystä
Vastausten esiintyvyys / kaikki vastaajat ja värikoodauksen analyysiyksikkö	5 / 8 Kyllä, ei velvoittavasti 1 / 8 Kyllä, ohjeistuksen tulisi olla velvoittavaa 1 / 8 Kyllä, mutta ei välttämättä tarpeen 1 / 8 Ei tarvetta ulkopuoliselle ohjeistukselle 7 / 8 Minkälaisista ohjeistuksen tulisi olla

Taulukko 9: Ulkopuolisen ohjaavan tahon ohjeistus tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta

”Ei velvoittavasti, koska one size fit for all ei sovi kaikille virastoille ja pelko olisi, että riskienhallinnasta tulisi ikään päälle liimattu prosessi.” (MIN2)

Yhden ministeriön edustajien mielestä ohjeistuksen tulisi olla velvoittava, jos sellainen laaditaisiin. Heidän mukaansa ohjeen tulisi sisältää riskienhallinnan minimitason, jota kaikkien olisi velvoittavuudesta johtuen mahdollista noudattaa. (Taulukko 10.)

”Ohjeistuksen tulisi olla velvoittava niin, että kaikki tekisivät edes ohjeessa määritellyn minimitason. Pitää olla kevyt, muuten velvoittavuus ei toimi. Pitäisi myös tarkkaan kertoa, mitä lisäarvoa tämä toisi ministeriöille - eli hyötyjä pitäisi perustella ja painottaa.” (MIN5)

Yhden ministeriön edustajat olivat sitä mieltä, ettei ulkopuoliselle ohjeistukselle ole tarvetta. Perusteluina he mainitsivat, ettei ulkopuolisen tahon laatimalle ohjeelle ole tarvetta. (Taulukko 10.)

”En koe, että tulostavoitteen valmisteluvaiheeseen liittyvää riskienhallintaa tulisi ohjeistaa ulkopuolisen tahon toimesta. En koe sitä tarpeelliseksi.” (MIN4)

Teemahaastatteluun osallistuneiden ministeriöiden henkilöiden vastausten perusteella kaikki yhden ministeriön vastaajia lukuun ottamatta olivat sitä mieltä, ettei tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa tulisi tehdä lakisääteiseksi. Perusteluina mainittiin, että riskienhallinnan riittävyyden arviointia suhteessa asetettaviin tavoitteisiin olisi hankalaa toteuttaa käytännössä. Lisäksi sen tekeminen lakisääteiseksi olisi jo lähtökohtaisesti hankala toteuttaa, koska tulossopimus ei ole juridisesti sitova. Mikäli tulossopimuksesta tehtäisiin juridisesti sitova ja tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvästä riskienhallinnasta tehtäisiin lakisääteistä, saattaisi se ohjata tavoitteiden asettelua niin, että tavoitteet olisivat täydellisesti saavutettavissa, tai jokin ulkopuolinen taho aloittaisi oikeustoimia sellaista virastoa vastaan, joka ei sataprosenttisesti saavuttaisi asetettuja tavoitteita. (Taulukko 11.)

Vastaaja	Käsite
MIN1	Ei tulisi tehdä lakisääteiseksi
MIN2	Ei tulisi tehdä lakisääteiseksi
MIN3	Voisi olla tarpeen Lakisääteiseksi tekeminen pakottaisi kiinnittämään huomioita riskienhallintaan
MIN4	Ei tulisi tehdä lakisääteiseksi
MIN5	Ei tulisi tehdä lakisääteiseksi Riskienhallinta on laaja käsite. Lain kirjauksesta tulisi liian niin ympäröörä, ettei siitä olisi mitään hyötyä
MIN6	Ei tulisi tehdä lakisääteiseksi
MIN7	Ei tulisi tehdä lakisääteiseksi
MIN8	Ei tulisi tehdä lakisääteiseksi Lakisääteiseksi tekeminen olisi ongelmallista. Tulossopimukset eivät ole juridisesti sitovia, sen takia hankalaa kirjata lakiin pakolliseksi. Voisi tulla oikeustoimia, jos jokin taho kokisi, ettei riskienhallintaa ole tehty riittävän vaikuttavasti eikä tavoitteeseen ole päästy. Ongelma myös vaikuttavuustavoitteiden näkökulmasta, koska niitä on vaikeaa saavuttaa 100 % ja ne ovat poikkihallinnollisia. Jos lakiin, pakottaisi se asettamaan tavoitteet niin, että ne voidaan aina saavuttaa 100%
Vastausten esiintyvyys / kaikki vastaajat ja värikoodauksen analyysiyksikkö	7 / 8 Ei tulisi tehdä lakisääteiseksi 1 / 8 Lakisääteiseksi tekeminen voisi olla tarpeen. 3 / 8 Perustelu vastaukselle

Taulukko 10: Tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvän riskienhallinnan tekeminen lakisääteiseksi

Yhden ministeriön edustajien mielestä tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvän riskienhallinnan tekeminen lakisääteiseksi voisi olla perusteltua. Perusteluna he mainitsivat, että lakisääteiseksi tekeminen pakottaisi kiinnittämään siihen huomiota. (Taulukko 11.)

”Jos halutaan että kaikki kiinnittää tähän huomiota, niin olisihan se (lakisääteiseksi tekeminen) ihan paikallaan.” (MIN3)

7 Johtopäätökset

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli ymmärtää, millä tavoin riskienhallinta on mukana tulossopimusprosessin ensimmäisessä vaiheessa ministeriön näkökulmasta, eli tulossopimuksen valmisteluvaiheessa (Kuvio 2). Tulossopimuksen valmisteluvaiheessa ministeriön ja alainen virasto allekirjoittavat tulossopimuksen, jossa sovitaan viraston tulostavoitteista ja niiden toteuttamiseen tarvittavista resursseista (Kuvio 4). Tutkimuskysymyksenä oli: ”Millä tavoin riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa ministeriön näkökulmasta?”

Opinnäytetyö toteutettiin tapaustutkimuksena, sillä tutkittava tapaus oli rajattu tarkkaa ministeriöiden näkökulmaan tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta. Opinnäytetyön tavoitteena oli tuottaa yksityiskohtaista tietoa siitä, millä tavoin riskienhallinta on siinä mukana. Aineistonkeruumenetelmänä käytettiin puolistrukturoituna haastattelua eli teemahaastattelua (Hirsjärvi ym. 2007, 200). Teemahaastatteluun osallistuneet henkilöt valittiin eistatunnaisesti hyödyntäen lumipallo- ja eliittiotantaa, ja haastatelluista muodostui harkinnanvarainen näyte. (Metsämuuronen 2001, 37 ja 40; Tuomi & Sarajärvi 2013, 87). Teemahaastatteluihin osallistui yhdeksäntoista henkilöä kahdeksasta eri ministeriöstä. Teemahaastatteluun osallistuneita henkilöiltä saatu aineisto litteroitiin käyttäen yleiskielisen litteroinnin menetelmää (Kananen 2013, 100). Litteroidun aineiston analyysimenetelmänä käytettiin laadullista aineistolähtöistä sisältöanalyysia. Se on kolmivaiheinen prosessi, johon kuuluu aineiston pelkistäminen, aineiston ryhmittely ja abstrahointi eli teoreettisten käsitteiden luominen. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 108.)

7.1 Riskienhallinta kuuluu ministeriöissä tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen

Tutkimuksen tulosten perusteella vastaus asetettuun tutkimuskysymykseen on kiteytettynä seuraava: riskienhallinta on mukana kaikissa ministeriöissä tulossopimusten valmisteluvaiheessa, mutta vain kahdessa ministeriössä kahdeksasta sitä tehdään systemaattisesti (Taulukko 4). Tutkimuksen tulokset ovat samansuuntaiset Valtiovarain controller -toiminnon (2016) keväällä 2016 tekemän ministeriöiden riskienhallintaa kartoittavan selvityksen kanssa. Selvityksen tulosten perusteella tulossopijaukseen liittyvän riskienhallinnan tilanne vaihtelee ministeriöiden välillä. Myös tämän selvityksen tuloksissa oli nostettu esiin, että osalla ministeriöistä riskienhallinta kuuluu systemaattisemmin osaksi tulossopimuksen valmisteluvaihetta kuin toisilla. (Valtiovarain controller -toiminto 2016, 2.)

Vastaus tutkimuskysymykseen löydettiin haastatteluista saadusta aineistosta tarkastelemalla, mitä samankaltaisuuksia ja/tai eroavaisuuksia vastauksista oli tunnistettavissa (Tuomi & Sarajärvi 2013, 110). Tutkimuksesta saadut tulokset olivat tältä osin saturoituneita, ja eroavaisuuksien perusteella ministeriöt voitiin jakaa kahteen ryhmään: tehdäänkö riskienhallintaa systemaattisesti tulossopimuksen valmisteluvaiheessa vai ei. Näitä kahta ryhmää taas oli mahdollista tarkastella keskenään niiden samankaltaisuuksien perusteella sekä tutkimalla, mitkä tekijät vaikuttavat siihen, että kahdessa ministeriössä riskienhallinta tehdään systemaattisesti ja kuudessa taas ei tehdä. (Taulukko 4.)

Systemaattisuutta lähestyttiin tarkastelemalla, kuinka kokonaisvaltaisesti se oli mukana riskienhallinnassa. Valtiovarain controller -toiminnon suosituksen (2005) mukaan tehokkainta riskienhallinta on silloin, kun se on osa normaalia toimintaa ja johtamista. Tämä mahdollistaa tärkeimpien riskien tunnistaminen, niiden merkityksen arvioimisen sekä riskienhallintatoimenpiteiden tekemisen päätöksentekoprosessin mukaisesti. (Valtiovarain controller -toiminto 2005, 12.) Kokonaisvaltainen riskienhallinta lähtee organisaation strategiasta, ja sen tarkemmat tavoitteet on huomioitu toimintaohjeissa (Ilmonen ym. 2010, 42 - 43). Vastauksista saatujen tulosten perusteella riskienhallinta on systemaattisesti mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa kahdessa ministeriössä kahdeksasta. Vastaus tutkimuskysymykseen näiden ministeriöiden osalta oli se, että tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinta on ohjeistettu kattavasti ja sitä tehdään tulosohjattavien virastojen kanssa suunnitelmallisesti ja säännöllisesti, tunnistetut riskit sekä niille laaditut hallintatoimenpiteet dokumentoidaan (Taulukko 9) ja hallintatoimenpiteiden edistymistä seurataan säännöllisesti ja suuremmalla frekvenssillä (Taulukko 8).

Vastauksista saatujen tulosten perusteella riskienhallinta ei ole systemaattisesti mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa kuudessa ministeriössä kahdeksasta (Taulukko 4). Vastaus tutkimuskysymykseen näiden ministeriöiden osalta oli se, että tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa ei ole ohjeistettu kattavasti (Taulukko 5), mutta riskienhallinta on kuitenkin siinä mukana. Näissä ministeriöissä tulossopimuksen valmisteluvaiheessa keskustellaan tulosohjattavien virastojen kanssa tavoitteen saavuttamiseen liittyvistä riskeistä ja ongelmista, mutta se ei ole systemaattista, säännöllistä eikä tuloksia dokumentoida. (Taulukko 4).

Ministeriöiden edustajilta saatujen vastauksien perusteella voidaan myös todeta, että riskienhallinta vaikuttaa siihen, millä tavoin tavoitteita asetetaan virastoille. Vastauksien perusteella riskienhallinnan avulla asetettavia tavoitteita muokataan, niistä tulee realistisempia ja ne voidaan riskeistä huolimatta saavuttaa. (Taulukko 7.) Kahdeksasta ministeriöstä viidessä edustajien vastauksista ilmenee, että riskienhallinta on edesauttanut tulosohjattavien virastojen tavoitteiden saavuttamista. Vastauksien perusteella tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tehtävä riskienhallinta edesauttaa tavoitteiden saavuttamista, koska tavoitteen saavuttamista

uhkaavia riskejä voidaan hallita. (Taulukko 9.) Nämä tutkimuksen tulokset ovat linjassa myös Valtiovarain controller -toiminnon (2005) antaman suosituksen kanssa, jonka mukaan tavoitteiden saavuttamista uhkaat riskit tulisi tunnistaa niiden asettamisen yhteydessä, koska riskienhallinta edesauttaa tuloksien ja tavoitteiden saavuttamista mahdollistamalla oikeaan tie-
toon perustuvien päätösten tekemisen (Valtiovarain controller -toiminto 2005, 8 ja 27).

Tutkimuksen tulokset näiden kysymysten osalta olivat niin homogeenisiä, ettei niiden perusteella voida vetää johtopäätöstä siitä, että systemaattisesta riskienhallinnasta tulossopimuksen valmisteluvaiheessa olisi hyötyä, tai että systemaattisesti riskienhallintaa tekevien ministeriöiden tulohjattavat virastot saavuttaisivat paremmin tai varmemmin asetetut tavoitteet, kuin niiden ministeriöiden tulohjattavat virastot, joissa sitä ei tehdä systemaattisesti. Tutkimuksen tuloksia keskenään suhteuttamalla ei voida myöskään löytää korrelaatiota sen välillä, että systemaattisesti riskienhallintaa tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tekevissä ministeriöissä (Taulukko 4) olisi tunnistettu riskienhallinnan edesauttaneen tulohjattavia virastoja tavoitteiden saavuttamisessa. Haastatteluista saatujen vastauksien perusteella yhdessäkin ministeriössä ei ollut mitattu tai analysoitu, mitä hyötyä tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tehdyllä riskienhallinnalla on ollut, tai millä tavoin riskienhallinta olisi edesauttanut tulohjattavien virastoiden tavoitteiden saavuttamista. (Taulukko 9.)

Tutkimuksen tulokset saturoituivat kuitenkin sen osalta, millä tavoin riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa eri ministeriöissä. Aiheesta annettujen ohjeiden ja suositusten sekä tutkimuksen tulosten perusteella voidaan suositella seuraavaa: tulohjaavien ministeriöiden tulohjaajien ja tulohjauksen kehittämisestä ja koordinoinnista vastaavien henkilöiden tulisi tarkastella, onko tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tehtävä riskienhallinta tulohjattavien virastojen kanssa riittävän systemaattista ja millä tavoin sitä voisi kehittää systemaattisempaa suuntaan. Vaikka tutkimuksen pohjalta ei voida osoittaa, että systemaattisesta riskienhallinnasta tulossopimuksen valmisteluvaiheessa olisi hyötyä tulohjattavien virastojen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta, on se silti suositeltavaa tulohjauksesta sekä riskienhallinnasta annettujen ohjeiden ja suositusten perusteella. Valtiovarain controller -toiminnon (2017b) mukaan systemaattisesti toteutettu riskienhallinta auttaa myös strategioissa ja tulossopimuksissa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisessa. (Valtiovarain controller -toiminto 2017b, 2). Myös Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä (2017) toteaa, että riskienhallinnalla on suuri merkitys strategisessa suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa, koska niihin liittyy usein paljon oletuksia ja epävarmuutta. Riskienhallinta tulisi kytkeä olennaiseksi osaksi näitä prosesseja, koska siten organisaatio pystyy tunnistamaan, mitä riskejä asetetun tavoitteen saavuttamiseen liittyy ja onko niitä mahdollista hallita. Tämä edesauttaa organisaatiota asettamaan sellaisia tavoitteita, jotka ovat tunnistetuista riskeistä huolimatta mahdollista saavuttaa. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 11 - 12.)

7.2 Tämän tutkimuksen havaintojen luotettavuus ja suositukset

Tämän opinnäytetyön tavoitteena ei ollut viedä muutosta eteenpäin, vaan tuottaa ratkaisuehdotus havaittuun ongelmaan. Keskusteluiden pohjalta ongelmaksi tunnistettiin, ettei tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta ole ohjeistettu erikseen tulosohtauksen käsikirjassa, tulosohtauksorteissa eikä valtiorhallinnossa annetuissa riskienhallintaohjeissa tai suosituksissa. Kehittämistarpeeksi tunnistettiin tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan kehittäminen jäsentyneempään suuntaan ohjeistamalla siitä tunnistettujen kehittämiskohteiden, ministeriöissä vallitsevien hyvien käytänteiden sekä aiempiin tutkimuksiin ja teoriaan pohjautuvia ehdotuksien pohjalta. (Oikeusministeriö 2017a; Oikeusministeriö 2017b.)

Tämän luvun alaluvuissa esitetään tutkimuksen keskeisiä havaintoja sekä tutkittuun tietoon perustuvia suositusehdotuksia tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta. Suosituksia annetaan, jotta tulosohtauksen ministeriöiden tulosohtaukijat ja tulosohtauksen kehittämisestä ja koordinoinnista vastaavat henkilöt voisivat tarkastella ja kehittää toimintaansa niiden avulla. Myös Valtiorvarain controller -toiminnon (2017a) suosituksen mukaan riskienhallinnan tulisi kuulua osaksi organisaation prosesseja ja se olisi keskeistä sisällyttää muun muassa osaksi strategista suunnittelua, tulosohtaukusta ja toiminnan ja talouden suunnittelua (Valtiorvarain controller -toiminto 2017a, 2 - 3). Suositusten antaminen pyrkii edesauttamaan tähän pääsemistä. Tutkimustietoon perustuvia suosituksia laadittiin refleктоimalla tutkimuskysymykseen saatuja vastauksia sekä tutkimuksen tuloksia aiempiin tutkimuksiin ja teoriaan. Reflektioni tehtiin tarkastelemalla ja vertailemalla yksittäisten ministeriöiden vastaajilta saatuja tuloksia keskenään. Näitä vertailemalla oli mahdollista tunnistaa sellaisia yhteisiä tekijöitä, jotka vaikuttivat siihen, että riskienhallintaa tehtiin eri ministeriöissä systemaattisemmin kuin toisissa (Tuomi & Sarajärvi 2013, 112 - 113.) Systemaattisuutta taas arvioitiin riskienhallintaprosessin viitekehysten (Valtiorhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 18), kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsitteiden (Ilmonen ym. 2010, 42 - 43) sekä suosituksissa annetun riskienhallinnan vähimmäistason perusteella (Valtiorvarain controller -toiminto 2005, 12).

Ministeriöiden tulosohtaukijat sekä ministeriöiden tulosohtausprosessista tai riskienhallinnasta vastaavat henkilöt voivat hyödyntää ehdotettuja suosituksia omassa toiminnassaan, koska tutkimuksesta saatujen tulosten voidaan katsoa olevan yleistettävissä kaikkiin tulosohtaukisiin ministeriöihin. Tätä voidaan perustella tulosten saturoitumisella, ja sillä, että haastatelluista henkilöistä voidaan puhua harkinnanvaraisena näytteenä. Harkinnanvarainen näyte tarkoittaa sitä, että tutkija valitsee tutkittavat asettamiensa kriteereiden perusteella. (Ojasalo ym. 2014, 104). Haastatteluiden tulosten perusteella ja niitä tarkastelemalla voidaan havaita, että lähes kaikkien teemahaastatteluun osallistuneiden henkilöiden vastaukset toistuivat use-

ammin kuin kerran, ja vastaukset noudattivat tiettyä kaavaa. Poikkeuksena olivat yksittäiset eriävät mielipiteet teemahaastattelun kysymyksissä, joissa pyydettiin vastaajien mielipidettä siihen, tulisiko tulosopimuksen riskienhallinnasta ohjeistaa ulkopuolisen tahon toimesta (Taulukko 10) tai tulisiko se tehdä lakisääteiseksi (Taulukko 11).

Tuomen & Sarajärven (2013) mukaan saturaation käsite voidaan yhdistää tulosten yleistettävyyteen, kun vastaukset alkavat toistaa itseään. Heidän mukaansa yleisen kokemuksen mukaan viisitoista vastausta yleensä riittää, joskin määrä vaihtelee tutkimusmenetelmän ja tutkittavan ilmiön mukaan. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 87 - 88.) Tätä tutkimusta varten haastateltiin yhteensä yhdeksäätoista henkilöä kahdeksasta eri ministeriöstä. Ministeriöitä on yhteensä yksitoista, eli haastatteluun osallistui edustajia reilusti yli puolesta kaikista ministeriöistä (Valtioneuvoston ohjesääntö 2003, 3 luku). Kuitenkin myös niiden ministeriöiden tulosohjaajat, jotka eivät osallistuneet tutkimukseen, ovat olleet mukana tulosohjauksen kehittämishankkeessa (Valtiovarainministeriö 2017b). Heillä on myös edustajat tulosohjausverkoston lisäksi siihen kuuluvassa työvaliokunnassa (Valtiovarainministeriö 2012a, 20 ja 48.) Näin ollen myös näiden ministeriöiden tulosohjaajien voidaan olettaa toimivan samojen periaatteiden ja toimintamallien mukaisesti kuin tutkimukseen osallistuneiden ministeriöiden tulosohjaajien. Teemahaastatteluun osallistuneista henkilöistä voidaan puhua harkinnanvaraisena näytteenä, koska heidät valittiin ei-satunnaisesti hyödyntäen lumipallo- ja eliittiotantaa. (Metsämuuronen 2001, 37 ja 40; Tuomi & Sarajärvi 2013, 87).

Tutkimuksesta saatujen tulosten luotettavuus on lisäksi pyritty varmistamaan noudattamalla työssä käytettyä tutkimusmenetelmää sekä kirjaamalla mahdollisimman tarkasti, millä tavoin sitä on käytetty tutkimuksen toteuttamiseen (Hirsjärvi ym. 2007, 227). Haastattelutilanteisiin liittyy tutkimuksen luotettavuuden kannalta tiettyjä ongelmia, jotka liittyvät Hirsjärvi ym. (2007) mukaan siihen, etteivät haastatteluun osallistuneet henkilöt ehkä ymmärrä asioita samalla tavoin kuin tutkija on tarkoittanut. Tällöin haastatteluista saatuja tuloksia ei olisi mahdollista pitää tosina ja pätevinä, varsinkaan silloin, jos tutkija vielä tulkitsisi tuloksia edelleen alkuperäisen ajattelumallinsa mukaisesti. (Hirsjärvi ym. 2007, 226 - 227.) Tämän ongelman realisoituminen pyrittiin estämään niin, että kaikki haastattelut tehtiin tapaamalla kasvokkain ja tapaamiset järjestettiin haastateltavien osoittamissa tiloissa. Haastattelun alussa haastattelija selitti tarkkaan työn aiheen, siihen liittyvät käsitteet sekä haastattelun tavoitteet. Haastattelija esitti kaikissa haastatteluissa kysymykset samalla tavalla ja samassa järjestyksessä. Tutkija lähetti teemaahaastatteluihin osallistuneille henkilöille puhtaaksi kirjoitetut ja yleiskielisesti litteroidut aineistot tarkastettavaksi sekä kysyi tarkentavia lisäkysymyksiä. Tällä pyrittiin vielä varmistamaan, että tutkija oli tulkinut haastateltavien henkilöiden vastaukset, kuten he olivat tarkoittaneet.

Teemahaastatteluista saatuja vastauksia analysoitaessa tutkija päätyi muuttamaan alkuperäisen tutkimuskysymyksen asettelua vastaamaan tässä työssä esitettyyn ja vastattuun tutkimuskysymykseen, joka oli: ”Millä tavoin riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa ministeriön näkökulmasta?” Alkuperäinen tutkimuskysymys oli: ”Edesauttaako tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tehty riskienhallinta ministeriön näkökulmasta asetettavien tavoitteiden saavuttamisessa?”. Tutkimuskysymystä vaihdettiin analyysivaiheessa teemahaastatteluiden aineistosta esiin nousseiden teemojen tukiessa paremmin uutta kysymyksenasettelua. Alkuperäiseen tutkimuskysymyksen pohjalta tutkija myös ehdottaa jatkotutkimusaihetta, jota on kuvattu tämä luvun viimeisessä alaluvussa. Tutkimuskysymyksen vaihtaminen ei ole Hirsjärvi ym. (2007) mukaan tavatonta, vaan tarve siihen saattaa nousta analyysivaiheessa, kun tutkija huomaa, minkälaiseen tutkimuskysymyksen asetteluun tutkimusaineistosta on mahdollista saada mielenkiintoisempia tai kattavampia vastauksia. Tutkimuskysymyksen muuttaminen ei Hirsjärven ym. (2007) pakota muuttamaan tutkimusasetelmaa, koska ongelma ja analyysi ovat pääsääntöisesti rakenteeltaan yhteneväisiä. (Hirsjärvi ym. 2007, 216.) Opin-
näytteen tutkimuskysymys on johdettu alkuperäisen tutkimuskysymyksen perusteella laaditun teemahaastattelun perusteella saaduista vastauksista, joten sillä ei ole vaikutusta tutkimusasetelmaan tai menetelmiin. Tutkijan näkemyksen mukaan teemahaastatteluissa ei tutkimuskysymyksen vaihtamisesta huolimatta olisi ollut tarvetta keskustella erilaisista teemoista, koska alkuperäisen ja nykyisen tutkimuskysymyksen käsitteet ovat yhteneväiset.

Seuraavissa alaluvuissa tullaan pohtimaan riskienhallintaan liittyvän lainsäädännön sekä siitä annettujen ohjeiden ja suositusten perusteella, millä tavoin riskienhallintaa tulisi tehdä tulossopimuksen valmisteluvaiheessa ja miksi riskienhallintaa tulisi tehdä systemaattisesti. Lisäksi seuraavissa alaluvuissa läpikäydään lyhyesti tutkimusten tulosten perusteella, mitkä tekijät vaikuttavat siihen, että tietyissä ministeriöissä riskienhallinta on systemaattisemmin mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa kuin toisilla. Samassa yhteydessä annetaan suosituksia tutkimuksen tulosten valossa: millä tavoin tulossopimuksen valmisteluvaiheessa ei-systemaattisesti riskienhallintaa tekevien tulosohtajavien ministeriöiden tulosohtajajat ja tulosohtajauksen kehittämisestä ja koordinoinnista vastaavat henkilöt voisivat kehittää riskienhallintaa suhteessa systemaattisesti tekeviin?

7.2.1 Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan lainsäädäntö ja suositukset

Lakisäateisellä tasolla ei sanota suoraan, että valtion organisaation tulisi tehdä riskienhallintaa tulossopimuksen valmisteluvaiheessa. Talousarviolain (423/1988) 24 b §:n mukaan valtion organisaation tulee kuitenkin huolehtia sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä toiminnassaan (Talousarviolaki 1988/423, 24 b §). Talousarvioasetuksen (1243/1992) 69 §:n mukaan sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan niitä menettelyitä, joilla organisaation johto huolehtii johtamansa organisaation talouteen ja toimintaan liittyvistä riskeistä. Tästä kokonai-

suudesta vastuineen tulisi talousarvioasetuksen (1243/1992) 69 b §:n mukaan antaa tarkempi kuvaus organisaation taloussäännössä. (Talousarvioasetus 1992/1243, 69 §.) Tämän perusteella valtion organisaation olisi hyvä ulottaa riskienhallinta myös tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen, koska asetetut tavoitteet ja niiden saavuttaminen vaikuttavat merkittävästi talouteen ja toimintaan. Lakisääteisyys lisäksi myös Ilmonen ym. (2010) suosittelee riskienhallinnan kytkemistä osaksi kaikkea toimintaa, toiminnan suunnittelua sekä päätöksen tekoa (Ilmonen ym. 2010, 42). Samoilla linjoilla on myös Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmän (2017) laatima ohje riskienhallinnasta. Ohjeessa kerrotaan, että riskienhallinnan kytkeminen osaksi tulossopimuksen valmistelua ja tavoitteiden asettamista on tärkeää, koska näihin liittyy usein paljon oletuksia ja epävarmuutta, jotka pohjautuvat organisaation toimintaympäristössä suunnittelukauden aikana tapahtuviin muutoksiin. Lisäksi riskienhallinnan kytkeminen tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen edesauttaa organisaatiota tunnistamaan, mitä riskejä asetetun tavoitteen saavuttamiseen liittyy ja onko niitä mahdollista hallita. Tämä mahdollistaa organisaatiota asettamaan sellaisia tavoitteita, jotka ovat tunnistetuista riskeistä huolimatta mahdollisia saavuttaa. Organisaation on siis mahdollista ottaa tietoisia riskejä tavoitteiden saavuttamiseksi. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 11 - 12.)

Katsaus siihen, millä tavoin riskienhallinnan tulisi olla mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa lainsäädännön sekä tulosohjauksesta ja riskienhallinnasta annettujen ohjeiden mukaan, auttaa hahmottamaan, millä tavoin riskienhallinnan tulisi olla mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa. Lisäksi näitä vasten voidaan peilata sitä, millä tavoin tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa tehdään ministeriöissä. Riskienhallinnan ohjeistaminen kertoo osaltaan siitä, miten systemaattista tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinta on. Ilmosen ym. (2010) mukaan kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan sisältyy ohjeiden laatiminen strategioiden ja tavoitteiden pohjalta riskilajeittain ja ohjeet edesauttavat riskienhallinnan hyödyntämistä tehokkaasti päätöksenteossa (Ilmonen ym. 2010, 54 - 55 ja 42 - 43). Ohjeistuksen näkökulman tarkastelu auttaa hahmottamaan myös sitä, millä tavoin ministeriöissä tehdään tai on suunniteltu tehtävän riskienhallintaa tulossopimuksen valmisteluvaiheessa.

7.2.2 Riskienhallinnan systemaattisuus suositeltavaa ministeriöiden omassa toiminnassa

Se, miten ministeriöissä tehdään riskienhallintaa omaa toimintaa suunniteltaessa, antaa yhden vertailuasetelman ja näkökulman tutkimuskysymykseen. Tätä näkökulmaa tutkittiin, koska sen kautta tutkija halusi saada kokonaiskuvan ministeriöiden tulosohjaukseen liittyvän riskienhallinnan toteuttamisesta ja siitä, millä tavalla se heijastuu tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaan. Kaikkien haastatteluun osallistuneiden henkilöiden edustamassa kahdeksassa ministeriöissä riskienhallinta on mukana ministeriön oman toiminnan suunnittelussa, joskin vain neljässä sitä tehtiin systemaattisesti. Tuloksista voi nostaa esiin mielenkiin-

toisena huomiona, että riskienhallinta on kaikkien osalta mukana, mutta siitä ei aina puhuta riskienhallintana, vaan ongelmien tunnistamisena. (Taulukko 1.) Koska riskienhallinta on mukana kaikkien ministeriöiden toiminnan suunnittelussa, tutkija huomioi ne ministeriöt, jotka tekevät riskienhallintaa systemaattisesti kokonaisvaltaisen riskienhallinta-ajatuksen näkökulmasta. Haastatteluista saatujen vastausten perusteella riskienhallintaa tehdään systemaattisesti neljässä ministeriössä kahdeksasta. (Taulukko 1.) Systemaattinen tekeminen heijastuu siihen, millä tavoin riskienhallinta on mukana tulossohjattavien virastojen kanssa tulossopimuksen valmisteluvaiheessa.

Kahdessa ministeriössä kahdeksasta, joissa riskienhallintaa tehdään systemaattisesti omaa toimintaa suunniteltaessa, sitä tehdään systemaattisesti myös tulossopimuksen valmisteluvaiheessa. Tästä voi vetää johtopäätöksen, että kaikissa ministeriöissä tehdään riskienhallintaa omaa toimintaa suunniteltaessa, mutta vain silloin, kun sitä tehdään systemaattisesti, se vaikuttaa siihen, millä tavoin sitä tehdään tulossopimuksen valmisteluvaiheessa. (Taulukko 4.) Johtopäätös on linjassa Valtiovarain controller -toiminnon (2005) suosituksen kanssa, jonka mukaan riskienhallinta on tehokkaimmillaan silloin, kun se on täysin integroitu osaksi tavanomaisia toiminnan ja johtamisen prosesseja ja sitä kautta osa normaalia toimintaa (Valtiovarain controller -toiminto 2005, 12.) sekä Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmän (2017) riskienhallintaohjeen kanssa, jonka mukaan ministeriöiden omaan toimintaansa soveltaman riskienhallintamallin tulisi heijastua myös siihen, millä tavoin riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 18).

Tutkimuksen tulokset saturoituivat johtopäätöksen osalta ja niiden perusteella voidaan suositella seuraavaa: tulossohjaavien ministeriöiden tulossohjaajien ja tulossohjauksen kehittämisestä ja koordinoinnista vastaavien henkilöiden olisi suositeltavaa tarkastella, millä tavoin riskienhallinta on mukana ministeriön oman toiminnan suunnittelussa ja millä tavoin sitä voisi kehittää systemaattisempaan suuntaan. Systemaattinen riskienhallinta ministeriön oman toiminnan suunnittelussa heijastuu siihen, miten systemaattisesti sitä tehdään tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tulossohjattavien virastojen kanssa.

7.2.3 Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan ohjeistaminen suositeltavaa

Ministeriön edustajilta koottujen vastausten perusteella tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa tulossohjattavien virastojen kanssa ei ole ohjeistettu kolmessa ministeriössä kahdeksasta (Taulukko 5). Näissä ministeriöissä tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tehtävässä riskienhallinnassa riskeistä keskustellaan tulossohjattavien virastojen kanssa, tai se on ollut mukana toimintaympäristöanalyysin kautta (Taulukko 4). Näitä vastauksia keskenään

suhteuttamalla voidaan todeta, ettei ohjeistuksen puuttuminen tarkoita sitä, etteikö sitä tehtäisi.

Tutkimuksen tulosten perusteella viidessä ministeriössä kahdeksasta tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinta on ohjeistettu, joskin vain näistä kahdessa ohjeistus on riittävän kattavaa kokonaisvaltaisen riskienhallintamallin näkökulmasta (Taulukko 5). On huomioitavaa, että tulosten perusteella vain näissä kahdessa ministeriössä tehdään systemaattisesti riskienhallintaa tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tulosohjattavien virastojen kanssa (Taulukko 4).

Tutkimuksen tulokset saturoituivat johtopäätöksen osalta ja niiden perusteella voidaan suositella seuraavaa: tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan ohjeistaminen edesauttaa sen tekemistä systemaattisemmin. Johtopäätöstä voidaan perustella tulosten valossa sillä, että kahdessa ministeriössä kahdeksasta, joissa tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta on ohjeistettu riittävän kattavasti (Taulukko 5), sitä tehdään systemaattisemmin myös tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tulosohjattavien virastojen kanssa. Lisäksi vertaamalla näitä tuloksia keskenään, voidaan havaita, että ministeriöissä myös toimitaan niissä annettujen ohjeiden mukaisesti. (Taulukko 4.) Tulokset ovat linjassa Ilmosen ym. (2010) kanssa, jonka mukaan riskienhallinnan ohjeistamisen tavoitteena on edesauttaa riskienhallinnan hyödyntämistä tehokkaasti päätöksenteossa (Ilmonen ym. 2010, 54 - 55). Myös Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä (2017) kehottaa, että käytössä oleva riskienhallintamalli tulisi ottaa osaksi viraston johtamis- ja tulosohjausmallia ja edelleen virastojen tulostavoitteiden saavuttamiseen (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 18). Tutkimuksen tulokset saturoituivat johtopäätöksen osalta ja niiden perusteella voidaan suositella seuraavaa: tulosohjaavien ministeriöiden tulosohjaajien ja tulosohjauksen kehittämistä ja koordinoinnista vastaavien henkilöiden tulisi ohjeistaa tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta tulosohjattavien virastojen kanssa, koska ohjeistaminen edesauttaa riskienhallinnan systemaattisuutta.

Ohjeistuksen puuttumista voidaan osittain selittää sillä, että seitsemän ministeriön edustajat kahdeksasta vastasivat, että tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvää riskienhallintaa tulisi ohjeistaa tarkemmin ulkopuolisen tahon toimesta (Taulukko 10). Lisäksi tutkimuksen tulosten perusteella yhdenkään ministeriön tulosohjaajat tai tulosohjattavien virastojen päälliköt eivät olleet saaneet koulutusta tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvästä riskienhallinnasta. Yhden ministeriön vastaajien mukaan osa ministeriön tulosohjaajista oli saanut koulutusta. Kahden ministeriön henkilöiden vastauksista nousi esiin, että koulutusta pidettäisiin hyödyllisenä. Vastauksien perusteella koulutusta tulisi järjestää yhdenmukaisesti kaikille ministeriön tulosohjaajille sekä tulosohjattavien virastojen päälliköille. (Taulukko 6.) Tutkimuksen tulokset ulkopuolisen yhteisen ohjeistuksen sekä koulutuksen tarpeesta ovat yh-

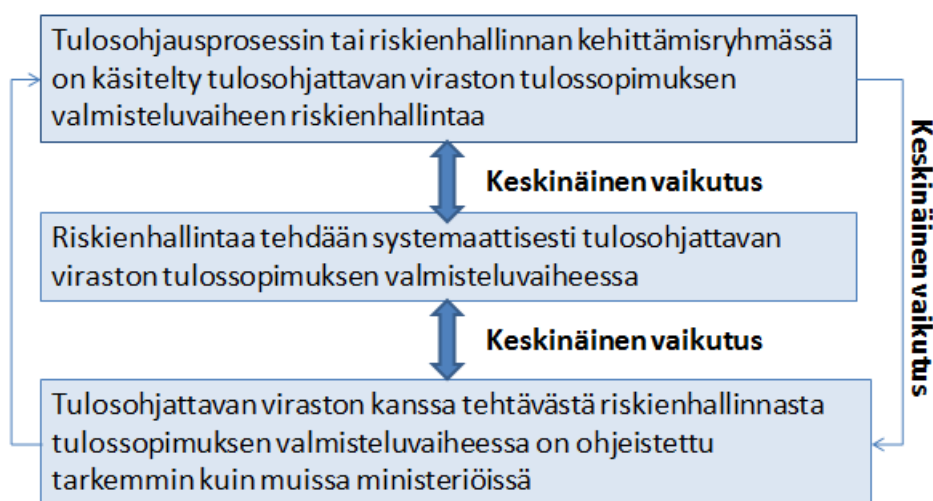
teneväisiä myös Valtiovarain controller -toiminnon (2016) tekemässä selvityksessä esiin nousseiden, ministeriöiltä saatujen kehittämis ehdotusten kanssa. Selvityksessä ministeriöt olivat nostaneet esiin, ettei ministeriöissä ollut juurikaan järjestetty erillistä riskienhallintakoulutusta ja ministeriöt olivat toivoneet riskienhallintaan liittyvää koulutusta erityisesti substanssivirkamiehille ja johdolle. Selvityksessä olleissa kommentteissa ministeriöt olivat lisäksi nostaneet esiin tarpeen yhteisille riskienhallintaohjeille ja -malleille, joskaan kommentteissa ei erikseen manituttu tarvetta tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan ohjeistamiselle. (Valtiovarain controller -toiminto 2016, 2 ja 5.)

7.2.4 Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan käsittely yhteistyöryhmissä suositeltavaa

Ministeriöiden edustajilta saatujen vastausten perusteella riskienhallinnan kehittäminen on vastuutettu kaikissa ministeriöissä (Taulukko 2), mikä on linjassa Valtiovarain controller -toiminnon (2017a) ohjeen kanssa, jossa suositellaan riskienhallintaan liittyvien vastuiden yhdistämistä organisaation normaaliin toimintaan liittyviin vastuisiin, ettei riskienhallinnasta tule irrallista muusta toiminasta (Valtiovarain controller -toiminto 2017a, 2). Tulokset ovat linjassa myös Valtiovarain controller -toiminnon (2016) selvityksen kanssa, jonka tuloksien perusteella riskienhallinnan koordinointi ja käytännön organisointi on keskitetty samoille vastuutahoille kuin tämän tutkimuksen tuloksissa (Valtiovarain controller -toiminto 2016, 1). Valtiovarain controller -toiminnon (2016) selvityksen mukaan vain muutamalla ministeriöllä on riskienhallinnan kehittämiseen liittyen hallinnonalan verkostoja tai tapaamisia (Valtiovarain controller -toiminto 2016, 2). Heidän saamansa tulos on linjassa myös tässä tutkimuksessa saatuihin tuloksiin, joiden mukaan kuudessa ministeriössä kahdeksasta on saatujen vastausten perusteella erillisiä hallinnonalan laajuisia tulosohtausprosessin tai riskienhallinnan kehittämisestä vastuussa olevia yhteistyöryhmiä, mutta vain kahdessa ministeriössä niissä on käsitelty tulosohtausprosessiin liittyvää riskienhallintaa. (Taulukko 3.) Mielenkiintoista tässä tuloksessa on se, että näissä kahdessa ministeriössä riskienhallintaa tehdään systemaattisesti oman toiminnan suunnittelussa (Taulukko 1) sekä tulossopimuksen valmisteluvaiheen yhteydessä (Taulukko 4). Lisäksi tulosten perusteella vain näissä kahdessa ministeriössä on ohjeistettu kattavasti tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa tulosohtajattavien virastojen kanssa (Taulukko 5).

Näitä vastauksia keskenään suhteuttamalla voidaan todeta seuraavaa: niissä ministeriöissä, joissa riskienhallinnan- tai tulosohtausprosessin kehittämisyryhmissä oli käsitelty tulosohtaukseen liittyvää riskienhallintaa, tehtiin riskienhallintaa systemaattisesti myös tulosohtajattavien virastojen kanssa tulossopimuksen valmisteluvaiheessa. Lisäksi näissä ministeriöissä riskienhallinta oli ohjeistettu tarkemmin kuin muissa ministeriöissä. Tarkemmalla ohjeistamisella

tarkoitetaan sitä, ettei riskeistä vain keskusteltu tulossopimuksen valmisteluvaiheessa, vaan riskejä tunnistettiin, analysoitiin ja niiden hallinta suunniteltiin. (Kuvio 4.)



Kuvio 4: Riskienhallinnan käsittely yhteistyöryhmässä sekä systemaattisuus tulossopimuksen valmisteluvaiheessa sekä ohjeistaminen suhteutettuna keskenään

Saturoituneiden tulosten perusteella tutkija esittää seuraavan johtopäätöksen: tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan käsitteleminen hallinnonalan laajuisessa yhteistyöryhmässä vaikuttaa siihen, miten systemaattisesti sitä tehdään tulosohjattavien virastojen kanssa tulossopimuksen valmistelun yhteydessä. Yhteistyöryhmän kautta tavoitetaan tulossopimuksen valmisteluun osallistuvat tahot, ja riskienhallintaa tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyen käsitellään yhdessä, samalla ajatuksia vaihtaen ja tietoa jakaen. Yhteistyöryhmien merkitys nousee esiin myös Valtiovarain controller -toiminnon (2016) tekemässä selvityksessä, jonka mukaan riskienhallinnan kehittämisen edistämiseksi ministeriöt ovat ehdottaneet verkostoitumisen lisäämistä toiminnan kehittämiseksi ja hyvien käytänteiden jakamiseksi (Valtiovarain controller -toiminto 2016, 7). Tutkimuksen tulokset ovat samoilla linjoilla myös Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmän (2017) laatiman riskienhallinnan ohjeen kanssa, jonka mukaan riskienhallinta auttaa oikeanlaisten tavoitteiden asettamisessa ja saavuttamisessa sekä varmistaa niiden saavuttamisen silloin, kun se on avointa ja kattavaa. Organisaation eri tasoilla olevilla päätöksentekijöillä, asiantuntijoilla ja sidosryhmillä tulee myös olla riittävästi tietoa riskeistä. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 12 - 13).

Tutkimuksen tulokset saturoituivat johtopäätöksen osalta ja niiden perusteella voidaan suositella seuraavaa: tulosohjaavissa ministeriöissä olisi hyvä käsitellä tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvää riskienhallintaa niissä hallinnonalan laajuisissa yhteistyöryhmissä, joiden toimeksiantoon kuuluu tulosohjausprosessin ja riskienhallinnan kehittäminen. Tutkimuksen

tulosten perusteella se edesauttaisi riskienhallinnan systemaattista tekemisestä tulosohjattavien virastojen kanssa tulossopimuksen valmisteluvaiheessa.

7.3 Tutkimuksen tulosten hyödyntäminen ministeriöissä tulosohjauksen riskienhallinnassa

Opinnäytetyön aihe ja tutkimuskysymys muodostuivat oikeusministeriössä osana tulosohjauksen riskienhallinnan kehittämistä. Opinnäytetyön lähestymistapaa, aihetta ja tutkimuskysymystä täsmennettiin yhteistyössä oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa (Liite 1). Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta ei ole ohjeistettu erikseen tulosohjauksen käsikirjassa eikä tulosohjauskorteissa eikä valtionhallinnossa annetuissa riskienhallintaohjeissa tai suosituksissa. Kehittämistarpeeksi tunnistettiin tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan kehittäminen jäsentyneempään suuntaan ohjeistamalla. Aihe ja tutkimuskysymys valittiin niin, että niiden pohjalta olisi mahdollista antaa kehittämisohjeita sekä laatia lyhyt ja selkeä ohje tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta. (Oikeusministeriö 2017a; Oikeusministeriö 2017b.)

Tutkimuksen tulokset sekä opinnäytetyössä annetut suositukset tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan kehittämiseksi läpikäytiin oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa (Liite 1). He pitivät tutkimuksen tuloksia ja sen suosituksia hyödyllisinä ja sovellettavina tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan kehittämiseen. Tutkija esitteli heille työn tulokset ja suositukset. Lisäksi tutkija esitteli heille työn tuloksien ja suositusten pohjalta laaditun alustavan ohjeluonnoksen sekä suunnitelman ja ehdotuksen siitä, millä tavoin ohje läpikäytäisiin ministeriöiden tulosohjaajien sekä tulosohjauksesta vastuullisten tahojen kanssa niin, että se saataisiin konkreettisesti jalkautettua osaksi ministeriöiden tulossopimuksen valmisteluvaihetta. Tapaamisen osallistuneet henkilöt olivat sitä mieltä, että työstä saatuja tuloksia ja suosituksia voidaan hyödyntää tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan ohjeistuksen laatimiseen. Tapaamisessa sovittiin, että tutkija laatii työn tuloksista ja suosituksista tiiviin esityksen sekä ohjeluonnoksen esitettäväksi tulosohjausverkostolle. Tutkija laatii esityksen, jossa tullaan esittelemään konkreettisia esimerkkejä siitä, millä tavoin riskienhallinnasta on hyötyä tavoitteiden saavuttamisen kannalta tosielämän kontekstissa. Tutkija laatii lyhyen ja tiiviin ohjeen, jossa korostetaan riskienhallinnan hyötyjä ja läpikäydään lyhyesti, millä tavoin riskienhallinta tulisi toteuttaa. Saadun palautteen perusteella ohjetta jatkokehitetään ja valmis ohje julkaistaisiin esimerkiksi tulosohjauksen käsikirjan liitteenä. Valmis ohje esitellään laajemmin ministeriöiden tulosohjaajille sekä tulosohjauksen koordinoinnista ja kehittämisestä vastaaville tahoille, jotka voivat halutessaan hyödyntää sitä tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnassa ja kehittämisessä tulosohjattavien virastojen kanssa. (Oikeusministeriö 2017c.)

7.4 Jatkotutkimuksen aiheita

Teemahaastatteluissa keskusteltiin, edesauttaako riskienhallinta tulosohtjattavia virastoja saavuttamaan tavoitteitaan ja millä tavoin se ilmenee. Haastatteluun osallistuneiden ministeriöiden edustajien vastauksien perusteella kolmen ministeriön edustajat kahdeksasta vastasivat, ettei riskienhallinnan vaikuttavuutta tulosohtjattavien virastojen tavoitteiden saavuttamiseen kuitenkaan ole analysoitu tai arvioitu. (Taulukko 9.) Tutkimuksen tulokset näiden kysymysten osalta olivat niin homogeenisiä, ettei niiden perusteella voida vetää johtopäätöstä siitä, että systemaattisesti riskienhallinnasta tulossopimuksen valmisteluvaiheessa olisi hyötyä, tai että systemaattisesti riskienhallintaa tekevien ministeriöiden tulosohtjattavat virastot saavuttaisivat paremmin tai varmemmin asetetut tavoitteet kuin niiden ministeriöiden tulosohtjattavat virastot, joissa sitä ei tehdä systemaattisesti. Tutkimuksen tuloksia keskenään suhteuttamalla ei voida myöskään löytää korrelaatiota sen välillä, että systemaattisesti riskienhallintaa tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tekevissä ministeriöissä (Taulukko 4) olisi tunnistettu riskienhallinnan edesauttaneen tulosohtjattavia virastoja tavoitteidensa saavuttamisessa. Haastatteluista saatujen vastauksien perusteella yhdessäkin ministeriössä ei ollut mitattu tai analysoitu, mitä hyötyä tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tehdyllä riskienhallinnalla on ollut tai millä tavoin riskienhallinta olisi edesauttanut tulosohtjattavia virastoja tavoitteidensa saavuttamisessa. Haastattelussa ei erikseen kysytty, onko riskienhallinnalla ollut vaikutusta tulosohtjattavien virastojen tavoitteiden saavuttamiseen mitattu tai analysoitu. Tulokset eivät myöskään indikoineet, että riskienhallinnan vaikutuksia mitattaisiin; tulokset ennemminkin indikoitavat, ettei niin tehtäisi. Yhdenkään ministeriön edustajien vastauksista ei noussut esiin, että näin olisi tehty. (Taulukko 9.)

Talousarvioasetuksen (1992) 655:n 7 momentti velvoittaa valtion organisaatiot laatimaan vuosittaiseen tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen. Toimintakertomuksen tulee sisältää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä, ja sen perusteella tulee laatia lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Ministeriöt seuraavat tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tulosohtjattavalle virastolle asetettujen tavoitteiden ja riskien etenemistä säännöllisesti ja ottavat tulosohtjattavien virastojen vuosikertomuksissaan esittämään lausuntoon riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä kantaa vuosittain tilinpäätöskannanotossaan (Taulukko 8), mutta riskien vaikutuksesta tavoitteiden saavuttamisessa ei kuitenkaan ole analysoitu. Valtiovarain controller -toiminnon (2017b) mukaan systemaattisesti toteutettu riskienhallinta auttaa strategioissa ja tulossopimuksissa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisessa (Valtiovarain controller -toiminto 2017b, 2) ja Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmän (2017) mukaan taas riskienhallinta mahdollistaa organisaation toiminnan kehittämisen ja mahdollistaa sellaisten tavoitteiden asettamisen, jotka ovat tunnistetuista riskeistä huolimatta mahdollista saavuttaa. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 11 - 12).

Näiden perusteella tutkijalle herää seuraava kysymys: miten ministeriöissä voitaisiin edes tietää, edesauttaako tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tehtävä riskienhallinta, oli se systemaattista tai ei, tulosohjattavia virastoja saavuttamaan tavoitteitaan, jos sitä ei mitata tai analysoida millään tavalla? Haastatteluista saatujen vastauksien perusteella viiden ministeriön edustajat kahdeksasta kuitenkin arvioivat, että riskienhallinta edesauttaa tulosohjattavien virastojen tavoitteiden saavuttamista. Yhdenkään ministeriön edustajilta saaduissa vastauksissa tätä ei kuitenkaan perusteltu millään muulla kuin sillä, että tunnistettuja riskejä hallitsemalla tavoitteet voidaan saavuttaa. (Taulukko 9.) Millä tavoin voidaan myöskään kehittää toimintaa riskienhallinnan avulla, jos riskienhallinnan hyötyjä ei arvioida tai mitata? Miten voidaan oikeasti tietää, ovatko riskienhallintatoimenpiteet vaikuttaneet tavoitteiden saavuttamiseen?

Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmän (2017) mukaan riskienhallinnan tuomaa lisäarvoa tulisi havainnollistaa mittaamalla riskienhallintahallintatoimenpiteiden toteuttamisen kustannuksia ja vaikutuksia (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 14). Riskienhallintaprosessiin myös kuuluu muun muassa. Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmän (2017) mukaan riskien seuranta ja katselmointi. Ne kuuluvat riskienhallintaprosessin viimeiseen vaiheeseen, jonka tavoitteena on varmistaa riskienhallintakeinojen tehokkuus, seurata sekä varmistaa sovittujen hallintakeinojen toteutuminen sekä riskien muutosten kehittymisen seuranta ja päivittäminen. (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 28). Jos tarkastellaan rinnakkain riskienhallintaprosessin neljättä vaihetta, johon kuuluu muun muassa. riskien seuranta ja katselmointi (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 18) sekä tulosohjausprosessin toista ja kolmatta vaihetta, joita ovat tulossopimuksen toimeenpano- ja seurantavaihe (Valtiovarainministeriö 2012b, 8), voidaan huomata niiden prosessien yhtenäisyydet ja se, missä eri vaiheissa riskienhallinnan vaikutuksia tavoitteiden saavuttamiseen voisi mitata ja arvioida (Kuvio 1).

Tutkimuksen tulosten perusteella tulossopimuksen valmistelun yhteydessä tunnistetaan saavuttamista uhkaavia riskejä, niiden kehittymistä seurataan säännöllisesti ja merkittävimmistä riskeistä raportoidaan toimintakertomuksen yhteydessä. Jatkotutkimus voisi kohdistua näiden vaiheiden riskienhallinnan tarkastelemiseen. Tulossopimuksen valmisteluvaiheessa luotaisiin mittaristo, jolla voitaisiin arvioida riskin kehittymistä aina säännöllisen seurantavaiheen yhteydessä. Tutkimuksen tavoitteena olisi mitata ja tunnistaa, tuoko tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinta lisäarvoa, eli edistääkö se tulosohjattavien virastojen tavoitteiden saavuttamista. Tutkimuksessa seurattaisiin kaikkia ministeriöitä, mutta tuloksissa tarkasteltaisiin, onko tuloksiin vaikuttanut se, tehdäänkö riskienhallintaa systemaattisesti vai ei. Mittaristolla pitäisi pyrkiä mittaamaan esimerkiksi sitä, olisiko jokin tunnistetuista riskeistä reali-

soitunut ilman riskienhallintaa tai olisiko tavoite saavutettu ilman sitä. Tämä jatkotutkimus olisi perusteltua siksi, että tieteellisesti todistettu hyöty riskienhallinnasta motivoisi tekemään sitä ja tutkimuksen tuloksia hyödyntämällä voitaisiin kehittää optimaalisimmat riskienhallinnan menetelmät koko tulosohjausprosessiin.

Lähteet

- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Vastapaino.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 1991. Teemahaastattelu. 5. painos. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. 13. painos. Keuruu: Otavan kirjapaino.
- Ilmonen, I., Kallio J., Koskinen J. & Rajamäki M. 2010. Johda riskejä. Vantaa: Hansaprint.
- Juvonen, M., Koskensyrjä, M., Kuhanen, L., Ojala, V., Pentti, A., Porvari, P. & Talala, T. 2014. Yrityksen riskienhallinta. Vantaa: Hansaprint.
- Kananen, J. 2013. Case-tutkimus opinnäytetyönä. Jyväskylä: Suomen Yliopistopaino Oy.
- Kananen, J. 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä. Jyväskylä: Suomen Yliopistopaino Oy.
- Lehto, E. 1992. Tulosohejaus valtionhallinnossa. Tutkimuksia 40. Helsinki: Jaarli Oy.
- Lumijärvi, I. & Salo, S. 1996. Valtionhallinnon tulosohejausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Metsämuuronen, J. 2001. Metodologian perusteet ihmistieteissä. 2. painos. Viro.
- Ojasalo K., Moilanen T. & Ritalahti J. 2014. Kehittämistyön menetelmät - Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. 3. uudistettu painos. Helsinki: Sanoma Pro.
- Perustuslaki. 1999/731.
- Talousarvioasetus. 11.12.1992/1243.
- Talousarviolaki. 13.5.1988/423.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2013. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 11. uudistettu painos. Vantaa: Hansaprint Oy.
- Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä. 2016. Toiminnan jatkuvuuden hallinta. Helsinki: Lönnberg Print & Promo.
- Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä. 2017. Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2017. Ohje riskienhallintaan. Helsinki: Lönnberg Print & Promo.
- Valtiovarainministeriö. 2005. Tulosohejauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2005. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Valtiovarainministeriö. 2012a. Tulosohejauksen kehittämisen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 21/2012. Tampere: Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Valtiovarainministeriö. 2016. Johtamisjärjestelmänsä hankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2016. Helsinki: Lönnberg Print & Promo.

Sähköiset lähteet

Oikeusministeriö. 2016. Tavoitteet 2016-2019. Viitattu 19.9.2017.
<http://oikeusministerio.fi/tavoitteet-2016-2019>

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV. Menetelmäopetuksen tietovaranto. Yleistäminen. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu: 4.9.2017.
http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_2_3.html

Suomi.fi. 2016. Ministeriöt. Viitattu 19.9.2017.
https://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/ministeriot/index.html

Valtiokonttori. 2017. Suunnittelun, ohjauksen ja seurannan tuki. Viitattu 24.3.2017.
http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Virastoille_ja_laitoksille/Taloushallintoa_ja_johtamista_tukevat_palvelut/Valtion_taloushallinnon_prosessit/Suunnittelun_ohjauksen_ja_seurannan_tuki

Valtioneuvoston ohjesääntö. 2003. Viitattu 25.4.2017.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030262>

Valtiovarain controller -toiminto. 2005. Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Laaja arviointikehikko. Viitattu: 25.4.2017.
<http://vm.fi/documents/10623/307569/Valtion+viraston+ja+laitoksen+sek%C3%A4+rahaston+sis%C3%A4inen+valvonta+ja+riskienhallinta+++Laaja+arviointikehikko/d1a86b32-c320-447a-9a65-5ba7072fb0be>

Valtiovarain controller -toiminto. 2017a. Ohje riskienhallinnan järjestämisestä. Viitattu 19.5.2017.
http://vm.fi/documents/10623/307569/Riskienhallinnan_j%C3%A4rjest%C3%A4minen_tulostettava.pdf/0ab8d501-3510-41dc-9f34-80de503dbb62

Valtiovarain controller -toiminto. 2017b. Valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamalli. Viitattu 16.5.2017.
<http://vm.fi/documents/10623/307569/Riskienhallintapolitiikkamalli.docx/bd6687cd-c4c4-4e79-87f8-a6db82d138b9>

Valtiovarainministeriö. 2012b. Tulosohjauksen käsikirjan tietokortit. Viitattu 24.2.2017
<http://vm.fi/documents/10623/1150432/Tulosohjauksen+k%C3%A4sikirjan+tietokortit.pdf/af37cf8c-fceb-48d5-afe7-19b541dbdfc8>

Valtiovarainministeriö. 2017a. Ohjausjärjestelmät. Viitattu 24.2.2017.
<http://vm.fi/hallintopolitiikka/ohjausjarjestelmat>

Valtiovarainministeriö. 2017b. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta. Viitattu 16.3.2017. <http://vm.fi/sisaisen-valvonnan-ja-riskienhallinnan-neuvottelukunta>

Valtiovarainministeriö. 2017c. Tulosohjaus. Viitattu: 16.3.2017.
<http://vm.fi/hallintopolitiikka/ohjausjarjestelmat/tulosohjaus>

Julkaisemattomat lähteet

Ahonen, O. 2017. Tulohjauksen prosessin kaaviot. Powerpoint.

Siltanen, M. 2017. Tulohjauksen prosessi. Valtiovarainministeriö HO/HJP/MSi 7.2.2017. Word-dokumentti.

Valtiovarain controller -toiminto. 2016. Yhteenveto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan riskienhallintakyselyn vastauksista. Dnro VM/532/00.01.00.00/2015.

Oikeusministeriö. 2017a. Muistio tulohjauksen riskienhallinnan kehittämisestä lopputyön aiheena Valtiovarain Controller -toiminnon kanssa. Dnro OM 7/021/2016.

Oikeusministeriö. 2017b. Muistio tulohjauksen riskienhallinnan kehittämisestä lopputyön aiheena valtiovarainministeriön kanssa. Dnro OM 7/021/2016.

Oikeusministeriö. 2017c. Lopputyön esittely ja sen hyödyntäminen tulohjauksen riskienhallinnan kehittämisessä. Dnro OM 7/021/2016.

Kuviot

Kuvio 1: Riskienhallinta- ja tulosohtausprosessin vaiheet yhdistettynä (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä 2017, 19; Valtiovarainministeriö 2012b, 8)	13
Kuvio 2: Tulosohtausprosessi (Valtiovarainministeriö 2012b, 8)	23
Kuvio 3: Viraston tulosohtausprosessi (Ahonen 2017)	24
Kuvio 4: Riskienhallinnan käsittely yhteistyöryhmässä sekä systemaattisuus tulossopimuksen valmisteluvaiheessa sekä ohjeistaminen suhteutettuna keskenään	62

Taulukot

Taulukko 1: Riskienhallinta ministeriöiden oman toiminnan suunnittelussa	36
Taulukko 2: Riskienhallinnan kehittämisen vastuutahot ministeriöissä	37
Taulukko 3: Tulosohjausprosessin tai riskienhallinnan yhteistyöryhmät ja riskienhallinnan kehittäminen	38
Taulukko 4: Esitys siitä, millä tavoin riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa	72
Taulukko 5: Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnan ohjeistaminen....	41
Taulukko 6: Riskienhallinnan kouluttaminen tulosohjaukseen osallistuville	43
Taulukko 7: Riskienhallinnan vaikutus tavoitteiden asettamiseen	44
Taulukko 8: Esitys siitä, kuinka usein tulosohjaajat seuraavat tunnistettujen riskien kehittymistä.....	46
Taulukko 9: Esitys siitä, edesauttaako riskienhallinta tulostavoitteiden saavuttamista	48
Taulukko 10: Ulkopuolisen ohjaavan tahon ohjeistus tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinnasta	49
Taulukko 11: Tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvän riskienhallinnan tekeminen lakisääteiseksi	51

Taulukko 11: Esitys siitä, millä tavoin riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa

Vas- taaja	Käsite
MIN1	<p>Riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmistelussa</p> <p>Riskejä ei dokumentoida tulossopimukseen</p> <p>Virastot laativat esityksiä tulossopimuksen tavoitteista sekä arvioivat niiden saavuttamiseen liittyviä riskejä. Lisäksi virastot arvioivat tunnistettujen riskien todennäköisyyttä, vaikutusta sekä hallintakeinoja</p> <p>Riskienhallinta on virastojen vastuulla</p> <p>Nelivuotinen tulossopimus auttaa katsomaan eteenpäin ja vuosittain tarkastellaan, onko suunta oikea ja onko toimenpiteille tarvetta</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p>
MIN2	<p>Tulossopimuksen valmisteluun liittyen virastojen kanssa laaditaan toimintaympäristöanalyysia, jossa on mukana riskienhallinta</p> <p>Termiä riskienhallinta ei käytetä</p> <p>Toimintaympäristöanalyysissa analysoidaan muutostekijöistä aiheutuvia riskejä organisaatiolle tulevien vuosien aikana sekä sen mahdollisuuksia vaikuttaa tunnistettujen riskien vaikuttavuuteen</p> <p>Tavoitteiden saavuttamista uhkaavia riskejä ei dokumentoida tai arvioida systemaattisesti</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p>
MIN3	<p>Riskienhallinta on systemaattisesti mukana tulossopimuksen valmistelussa</p> <p>Tulossopimuksen valmistelun yhteydessä laaditaan toimintaympäristöanalyysi, jossa on mukana riskienhallinta</p> <p>Tulossopimuksen valmistelun yhteydessä tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit tunnistetaan ja ne käydään läpi tulosohjattavan viraston kanssa</p> <p>Tunnistetut riskit dokumentoidaan toimeenpanosuunnitelmaan. Toimeenpanosuunnitelmaan kirjataan, miten asetetut tavoitteet saavutetaan ja miten tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit hallitaan</p> <p>Nelivuotinen tulossopimus</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p>
MIN4	<p>Tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tavoitteiden saavuttamiseen liittyvistä riskeistä keskustellaan</p> <p>Tulossopimuksen valmistelun yhteydessä laaditaan toimintaympäristöanalyysi, jossa on mukana riskienhallinta</p> <p>Riskienhallinta ei ole systemaattista</p> <p>Riskejä ei dokumentoida</p> <p>Nelivuotinen tulossopimus</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p>
MIN5	<p>Tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tavoitteiden saavuttamista uhkaavista riskeistä keskustellaan. Riskienhallinta on normaali osa prosessia</p> <p>Riskienhallinta ei ole systemaattista. Riskejä ei dokumentoida</p> <p>Termiä riskienhallinta ei käytetä</p> <p>Nelivuotinen tulossopimus</p>

	<p>Riskienhallinta on virastojen itsensä vastuulla. Ministeriöllä ei ole kattavaa kuvaa, miten systemaattisesti tulosohtjattavat virastot tekevät tulostavoitteiden saavuttamiseen liittyvää riskienhallintaa</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p>
MIN6	<p>Tulosohjattavien virastojen kanssa keskustellaan tavoitteiden saavuttamista uhkaavista riskeistä</p> <p>Riskienhallinta ei ole systemaattista</p> <p>Termiä riskienhallinta ei käytetä</p> <p>Riskejä ei dokumentoida</p> <p>Riskienhallinta on virastojen itsensä vastuulla</p> <p>Merkittävästi riskeistä ilmoitetaan tulosohjaajille</p> <p>Nelivuotinen tulossopimus</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p>
MIN7	<p>Riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmistelussa systemaattisesti</p> <p>Tulossopimuksen valmistelun yhteydessä tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit tunnistetaan ja ne käydään läpi tulosohjattavan viraston kanssa</p> <p>Tunnistetut riskit sekä näiden hallintakeinot dokumentoidaan erikseen tulossopimuksen loppuun, ei erikseen asetettujen tavoitteiden kohdalle</p> <p>Nelivuotinen tulossopimus</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p>
MIN8	<p>Tulossopimuksen valmisteluun yhteydessä tulosohjattavien virastojen kanssa laaditaan toimintaympäristöanalyysia, jossa on mukana riskienhallinta</p> <p>Toimintaympäristöanalyysia ja siihen kuuluvaa riskienhallintaa tehdään säännöllisesti</p> <p>Toimintaympäristöanalyysia ja siihen kuuluvaa riskienhallintaa ei tehdä systemaattisesti. Riskienhallintaa tukevia työkaluja ei ole</p> <p>Tavoitteiden saavuttamista uhkaavia riskejä ei dokumentoida</p> <p>Riskienhallinta on virastojen itsensä vastuulla</p> <p>Nelivuotinen tulossopimus</p> <p>Tulosohjattava virasto raportoi riskeistä toimintakertomuksen ja tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Tästä ministeriö antaa kannanoton ja esiin nousseita riskejä käsitellään tulosneuvotteluissa</p>
Vastausten esiintyvyys / kaikki vastaajat ja värikoodauksen analyysiyksikkö	<p>8 / 8 Riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa</p> <p>4 / 8 Tulossopimuksen valmisteluvaiheessa laaditaan toimintaympäristöanalyysi, joka sisältää riskienhallinnan.</p> <p>2 / 8 Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinta on systemaattista</p> <p>6 / 8 Tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallinta ei ole systemaattista</p> <p>2 / 8 Tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tunnistetut riskit dokumentoidaan</p> <p>6 / 8 Tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tunnistettuja riskejä ei dokumentoida</p> <p>7 / 8 Tulosohjattavien virastojen kanssa laaditaan nelivuotinen tulossopimus</p> <p>8 / 8 Tilinpäätöskannanoton riskit käsitellään tulosneuvotteluissa</p> <p>4 / 8 Tulosohjattavien virastojen riskienhallinta</p> <p>6 / 8 Miten riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa</p> <p>3 / 8 Termiä riskienhallinta ei käytetä</p>

Liitteet

Liite 1: Opinnäytetyön aiheen valinnassa ja tulosten hyödyntämisen suunnittelussa mukana olleet asiantuntijat.....	75
Liite 2: Teemahaastattelulomake	76
Liite 3: Teemahaastatteluun osallistuneiden henkilöiden taustatiedot	77
Liite 4: Haastattelupyyntö tulosohjausverkoston työvaliokunnan ministeriöjäsenille	78

Liite 1: Opinnäytetyön aiheen valinnassa ja tulosten hyödyntämisen suunnittelussa mukana olleet asiantuntijat

Markus Siltanen, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö

Esko Mustonen, valtioneuvoston apulaiscontroller, valtiovarainministeriö

Riitta Pirhonen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Kaisa Sistonen, tarkastusjohtaja, oikeusministeriö

Tapio Laamanen, talousjohtaja, oikeusministeriö

Liite 2: Teemahaastattelulomake

1. Taustatiedot
 - a. virkavuodet, koulutustausta, kuinka pitkään toiminut tulossopijaksi liittyvissä tehtävissä
 - b. Kuinka paljon tulossopijaa ministeriössä?
 - c. Kuinka paljon tulossopijattomia virastoja?
2. Riskienhallinnan yleinen tilanne:
 - a. Tehdäänkö ministeriössä systemaattisesti strategisten tavoitteiden saavuttamiseen liittyvää riskienhallintaa?
 - b. Mikä taho on vastuussa riskienhallintaprosessin kehittämisestä?
3. Riskienhallinta tulossopimuksen valmisteluvaiheessa
 - a. Millä tavoin riskienhallinta on mukana tulossopimuksen valmisteluvaiheessa?
 - b. Onko riskienhallinta vaikuttanut tavoitteiden asettamiseen?
 - c. Onko riskienhallinta edesauttanut asetettujen tulostavoitteiden saavuttamista?
4. Riskienhallinnan ohjeistus ja koulutus
 - a. Millä tavoin riskienhallinnasta on ohjeistettu liittyen tulossopimuksen valmisteluun?
 - b. Ovatko tulossopijat saaneet koulutusta riskienhallintaan?
 - c. Ovatko virastojen päälliköt saaneet koulutusta riskienhallintaan?
5. Riskien dokumentointi, käsittely ja seuranta
 - a. Miten tulossopijat seuraavat tunnistettujen riskien kehittymistä?
6. Riskienhallinta: Ulkopuolinen ohjaus
 - a. Tulisiko tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvää riskienhallintaa ohjeistaa tarkemmin ulkopuolisen tahon toimesta?
 - b. Tulisiko lainsäädännössä määritellä tarkemmin, miten tulossopimuksen valmisteluvaiheeseen liittyvää riskienhallintaa tulisi tehdä?

Liite 3: Teemahaastatteluun osallistuneiden henkilöiden taustatiedot

Jaana Kuusisto, talousjohtaja, liikenne- ja viestintäministeriö, haastateltu 11.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Matleena Kurki-Suutarinen, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö, haastateltu 11.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Mikko Peltonen, tutkimusjohtaja, maa- ja metsätalousministeriö, haastateltu 12.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Pasi Valli, neuvotteleva virkamies, maa- ja metsätalousministeriö, haastateltu 12.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Suvi Ryyänen, tutkimusjohtaja (määräaikainen), maa- ja metsätalousministeriö, haastateltu 12.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Arto Kujala, osastopäällikkö, oikeusministeriö, haastateltu 3.4.2017

Riitta Marttila, erityisasiantuntija, oikeusministeriö, haastateltu 31.3.2017 (ryhmähaastattelu)

Tarmo Maunu, tietohallintojohtaja, oikeusministeriö, haastateltu 31.3.2017 (ryhmähaastattelu)

Jussi Ylimartimo, vanhempi osastoesiupseeri, puolustusministeriö, haastateltu 21.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Ville Vilen, neuvotteleva virkamies, puolustusministeriö, haastattelu 21.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Harri Martikainen, kehittämisjohtaja, sisäministeriö, haastateltu 12.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Jyrki Pennanen, tarkastuspäällikkö, sisäministeriö, haastateltu 12.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Tiina Ranta-Lassila, johtava asiantuntija, sisäministeriö, haastateltu 12.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Carolina Sierimo, ylitarkastaja, sosiaali- ja terveysministeriö, haastateltu 11.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Mikko Staff, talousjohtaja, sosiaali- ja terveysministeriö, haastateltu 11.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Juha Pekka Niemi, tarkastusneuvos, työ- ja elinkeinoministeriö, haastateltu 3.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Minna Tukiainen, neuvotteleva virkamies, työ- ja elinkeinoministeriö, haastateltu 3.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Timo Määttä, neuvotteleva virkamies, työ- ja elinkeinoministeriö, haastateltu 3.4.2017 (ryhmähaastattelu)

Heidi Holkeri, kehittäispäällikkö, ympäristöministeriö, haastateltu 12.4.2017

Liite 4: Haastattelupyyntö tulosohjausverkoston työvaliokunnan ministeriöjäsenille

Lähetetty 23.3.2017

Hei ministeriöiden tulosohjauksen työvaliokunnan jäsenet,

Olen tekemässä lopputyötä (turvallisuusjohtaminen, ylempi AMK). Tutkimuksen tavoitteena on selvittää ministeriöiden näkökulmasta, onko tulossopimuksen valmisteluvaiheessa tehty riskienhallinta edesauttanut asetettujen tavoitteiden saavuttamista, millä tavoin tulossopimuksen valmisteluvaiheen riskienhallintaa tehdään ja olisiko tätä syytä kehittää jatkossa.

Työskentelen oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen yksikössä riskienhallinnan erityisasiantuntija. Olemme oikeusministeriössä tunnistaneet tulosohjaukseen liittyvän riskienhallinnan kehittämisen tärkeäksi ja tarpeelliseksi, jotta tulostavoitteet olisivat jatkossa entistäkin selkeämpiä sekä riittävän realistisia ja tavoitteiden saavuttamista uhkaavien riskien hallitseminen edesauttaisi niiden saavuttamista.

Tulosohjausprosessin aikana tehty riskienhallinta lisää myös viranomaistoiminnan uskottavuutta ja edesauttaa hallituksen vuosikertomukseen liittyvän ministeriön toimintaympäristön ja riskikuvauksen sekä kirjanpitoyksikön toimintakertomukseen sisältyvän sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman valmistelussa.

Lopputyöni tavoitteena on siis tukea ministeriöiden ja alaisten virastojen tulosohjausprosessiin liittyvän riskienhallinnan kehittämistä.

Työn aiheen täsmentämisestä ja lähestymistavasta on keskusteltu oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa.

Pyytäisin teiltä apua haastateltavien tulosohjaajien löytämiseksi. Ministeriönne osallistuminen olisi tärkeää tutkimukseni kannalta ja edesauttaisi osaltaan riskienhallinta-ajattelun edistämistä koko valtionhallinnossa. Tutkimuksen kannalta olisi tärkeää saada kaikista ministeriöistä 1-2 tulosohjaajaa tai tulosohjauksen asiantuntijaa haastateltaviksi. Haastateltavien nimiä ei mainita työssä ja lopputulos tulee olemaan kirjoitusasultaan sellainen, ettei yksittäistä ministeriötä voida tunnistaa. Haastattelu kestää n. 30-60 minuuttia.

Pyytäisin teitä nimeämään ministeriöstänne 1-2 henkilöä, jotka voivat antaa kattavan vastauksen ministeriönne näkökulman edustajina ja lähettämään minulle heidän yhteystietonsa haastatteluajan sopimista varten. Liitteenä haastattelukysymykset.